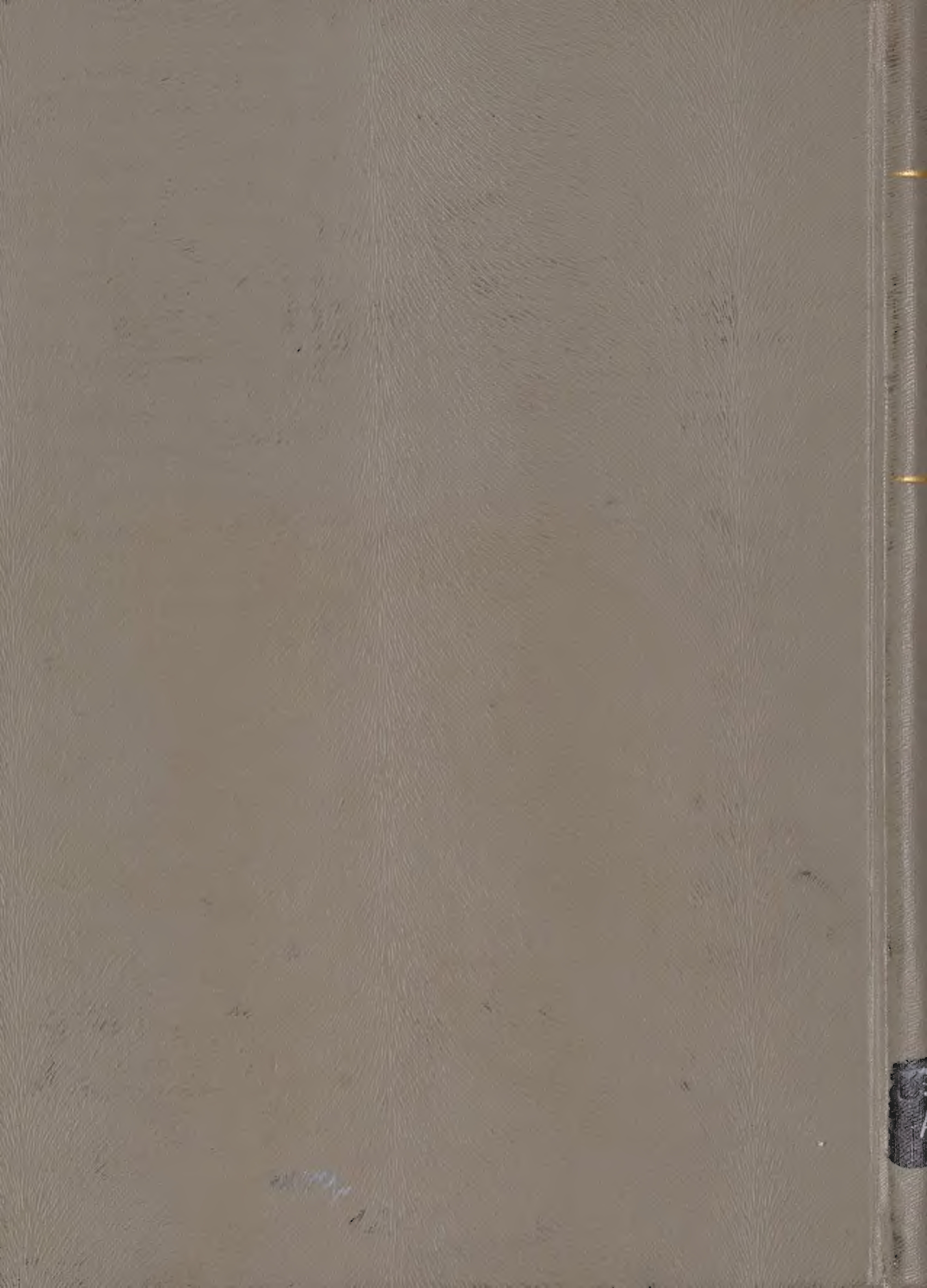








عدنان العجلاني
دكتور في الحقوق
أستاذ القضاء الاداري
في كلية الحقوق بدمشق

القضاء الاداري

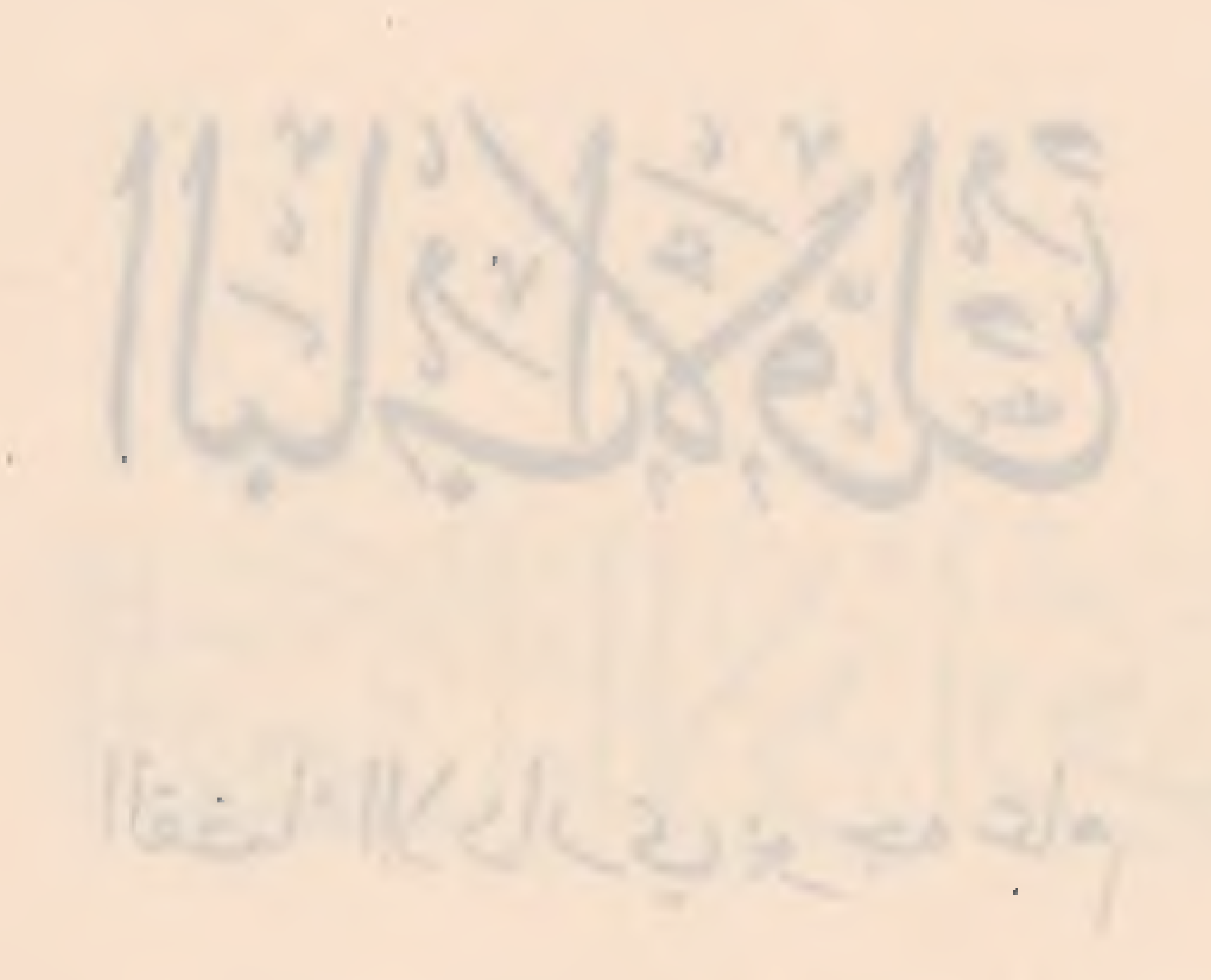
الطبعة الثانية

مطبعة الجامعة السورية

دمشق ١٣٧٤هـ — ١٩٥٤م

الباب الأول

القضاء الاداري بوجه عام



الفصل الأول

التعريف بالقضاء الاداري

١ – معاني كلمة القضاء الاداري :

لكلمة القضاء الاداري معان مختلفة :

أ – فهي تعني أولا مجموع القواعد التي تتعلق بالدعاوى المنبعثة عن نشـــاط الادارات العامة ، فهذا هو المعنى الذي نقصده من قولنا : درس القضاء الاداري.

ب – وهي تعني ايضاً المنــازعات الادارية le contentieux administratif وهي :

أ – في المعنى الواسع ، مجموع الدعاوى التي تكون الادارة طرفاً فيها .

٢ – وفي المعنى الضيق، مجموع الدعاوى التي هي من اختصاص المحاكم الادارية، أي مجموع الدعاوى التي تنشأ عن نشاط الادارة في تنفيذ المرافق العامة ذات الطابع الاداري الصرف Services publics proprement administratifs .

ح – ثم انها تستعمل للدلالة على مايسمى باللغة الفرنسية ـ La juridiction administrative ، أي الهيئات التي تفصل في المنازعات الادارية (بمعناها الضيق) ، وبتعبير آخر ، انها تعني مجموع المحاكم الادارية المتسلسلة التي انشئت الى جانب القضاء العادي وهي مستقلة عنه[١].

---

(١) على اننا ـرفعاً للالتباس والغموض في المعنى سنستعمل في ابحاثنا المقبلة : كلمة « القضاء =

٢ – المنازعات بين الادارة والافراد وطرق حلها :

ان المنازعات بين الادارة والافراد لامفر منها ولابد من حدوثها ، مادامت الادارة تمارس نشاطها وسلطاتها . وعلى هذا فلايجوز أن تظل هذه المنازعات قائمة بدون حل ، بل يجب فصلها متى وجدت . لكن كيف تحل هذه المنازعات ؟ أعن طريق الادارة أم عن طريق القضاء ؟

أ – الطريق الاداري La voie administrative :

فاما الطريق الاداري، فهو الذي يسلكه المشتكي بلجوئه الى احدى المراجعتين التاليتين او كلتيهما :

المراجعة الاسترحامية le recours gracieux : وهي ان يراجع صاحب العلاقة ذات السلطة التي أصدرت القرار المشكو منه ، فتسحب هذه السلطة القرار المذكور اذا تأكدت من صحة ادعاء المراجع .

المراجعة التسلسلية le recours hiérarchique : وهي ان يراجع صاحب العلاقة السلطة العليا طالباً منها الغاء القرار الذي اصدرته السلطة الدنيا – او تعديله.

فالطريق الاداري ، كما رأينا ، لايتصل في شيء بالوظيفة القضائية ، ولا بحق التقاضي ، – وانما هو ممارسة لوظيفة ادارية بحتة ، ولحق المراجعة الادارية. وهذا الطريق متبع وحده – دون غيره – في حل المنازعات الادارية ، في الانظمة الادارية التي لما تزل في اول عهدها . وهو متبع ايضاً في الانظمة الادارية الحديثة – الى جانب الطريق القضائي ، بحيث يكون المشتكي مخيراً ، اما بسلوك الطريق الاداري او بسلوك الطريق القضائي ، لحل خلافه مع الادارة .

= الاداري بمعنى La juridiction admin istrative اي الهيئات التي تفصل في المنازعات الادارية (بمعناها الضيق).

وكلمة «المنازعات الادارية» بمعنى Le contentieux administratif اي مجموع الدعاوي المنبعثة عن نشاط الادارة في تنفيذ المرافق العامة الادارية .

ب – الطريق القضائي la voie juridictionnelle :

وأما الطريق القضائي فهو الذي يحقق فصل المنازعات عن طريق المراجعة القضائية . فتدخل القضاء هو الوسيلة الناجعة والعادية لفصل المنازعات ، وذلك بسبب قوة القضية المقضية la chose jugée التي تتمتع بها الاحكام الصادرة عن الهيئات القضائية .

على ان هناك اسلوبين في حل المنازعات الادارية بالطريق القضائي :

١ً – ففي **الاسلوب الاول** : تتولى المحاكم العادية امر البت في المنازعات الادارية . ويتبع هذا الاسلوب في انكلترا واستراليا ودول اميركا التي تأخذ بمبدأ القضاء الواحد .

٢ً – وفي **الاسلوب المزدوج** : يعود امر البت في المنازعات ذات الطابع الاداري الى المحاكم الادارية القائمة الى جانب المحاكم العادية . ويتبع هذا الاسلوب في فرنسا وسوريا ومصر وبلجيكا وغيرها . فقد اخذت هذه الدول بمبدأ القضاء المزدوج – أي بالمبدأ القائل بضرورة وجود قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي .

قد نستغرب هذا الامر ونتساءل : لماذا اخذت اكثر الدول بأسلوب القضاء المزدوج بينما اخذت الدول الاخرى بمبدأ القضاء الموحد ؟ وبتعبير آخر ، لماذا يوجد هذا التباين في شكل التنظيم القضائي بين هذين الفريقين من الدول ، مع ان كليهما يتبع مبدأ تفريق السلطات في تنظيم اجهزتها الحكومية . ولكن الاستغراب والتساؤل يزولان عندما نعرف ان مبدأ تفريق السلطات يحتمل تأويلين او مفهومين مختلفين : فقد يعني هذا المبدأ تفريق السلطات على اساس الاشتراك في العمل ، وقد يعني تفريقها على اساس استقلالها المطلق .

تفريق السلطات على اساس الاشتراك في العمل :

ان تفريق السلطات – بحسب هذا المفهوم – يقضي ان تكون كل سلطة مستقلة عن غيرها ، دون ان يمنعها ذلك من الاشتراك بأعمال الاخرى في معرض

ممارستها وظيفتها الاساسية . وهكذا تستطيع السلطة القضائية ان تتدخل في اعمال السلطة التنفيذية لممارسة وظيفتها القضائية .

هذا هو الاسلوب المتبع في انكلترا، فاذا نشأت دعوى من جراء اعمال الادارة ، فلا يمتنع على السلطة القضائية ان تتدخل في اعمال السلطة الادارية لتمارس وظيفتها القضائية، فتدعو الموظفين المثول امامها وتحاكمهم بشأن الاعمال المشتكى عليهم من اجلها .

تفريق السلطات على اساس استقلالها في اعمالها :

هذا التفريق يقضي بعدم تدخل احدى السلطتين في اعمال الاخرى ، فلا يجوز بحسب هذه النظرية ، ان تتدخل السلطة القضائية في اعمال السلطة التنفيذية ، اثناء ممارستها الوظيفة القضائية ، وعلى هذا فليس المحاكم العادية ان تنظر في المنازعات والدعاوى الادارية .

فمن يفصل اذن في هذه الدعاوي ؟ — الادارة L'administration ؟ طبعاً لا !.. اذ لا يجوز ان تكون الادارة خصماً وحكماً في آن واحد .

ثم ان مبدأ تفريق السلطات ، وقد بني على ان تختص كل سلطة في ممارسة وظيفتها ، يمنع الادارة من ممارسة الوظيفة القضائية La foction Juridiction-nelle . وهكذا فلا السلطة القضائية — بحسب مبدأ تفريق السلطات — يجوز لها ان تفصل في الدعاوى الادارية ، ولا الادارة تستطيع ذلك ، لان هذه الوظيفة من خصائص القضاء على سبيل الحصر. فما هو المخرج إذن ؟. من هنا نشأت فكرة احداث محاكم خاصة ، هي المحاكم الادارية Les tribunaux administratifs وهي مستقلة عن السلطة القضائية L'autorité judiciaire من جهة، وعن السلطة الادارية L'autorité administrative من جهة اخرى . فالمحاكم الادارية على اعتبارها خارجة عن السلطة القضائية — لا يمتنع عليها بحسب مبدأ تفريق السلطات — الفصل في الدعاوى الادارية — وعلى اعتبارها مستقلة عن الادارة ، يؤهلها حيادها ووظيفتها القضائية أن تنظر في الدعاوى الادارية .

هذه النظرية اخذت بها فرنسا وسوريا وغيرها ، فكان فيها قضاآن : قضاء

اداري Juridiction administrative الى جانب القضاء العادي . فوجود القضاء الاداري المستقل — كما رأينا — انما هو نتيجة تأويل خاص لمبـدأ فصل السلطات . فهذا المبدأ ـ بحسب النظرية الفرنسية ـ يتفرع الى قاعدتين اساسيتين :

— تفريق السلطة القضائية عن السلطة الادارية Séparation des autorités judiciaire et administrative .

— تفريق الادارة المنفذة عن الادارة القاضية séparation de l'administration active et de l'administration contentieuse .

وبتعبير آخر ، ان مبدأ تفريق السلطات — في المفهوم الفرنسي — يعني في آن واحد :

تفريق السلطات : Séparation des autorités .

وتفريق الوظائف : Séparation des fonctions

فتفريق السلطات يمنع السلطة القضائية من النظر في الدعاوى الادارية، وتفريق الوظائف يمنع السلطة الادارية من ممارسة الوظيفة القضائية — اي يمنعها من البت في الدعاوى الادارية .

❀ ❀ ❀

الفصل الثاني

اسباب احداث القضاء الاداري

لئن كان وجود القضاء الاداري نتيجة لتأويل مبدأ فصل السلطات تأويلاً خاصاً ، فما هي اسباب هذا التأويل، وكيف تم احداث القضاء الاداري بشكله الحاضر ؟

سنبين فيما يلي الاسباب التي حدت بفرنسا لاحداث القضاء الاداري لديها ، لان هذه المؤسسة من ابداعها في الاصل ـ وسيتناول بحثنا النقاط التالية التي يجب ايضاحها وهي :

اولاً ـ ان القضاء الاداري بشكله الحالي ، لم يتحقق احداثه دفعة واحدة، بل على مرحلتين اثنتين تبعاً للمرحلتين اللتين مر بهما تأويل مبدأ فصل السلطات ـ وهما:

- مرحلة فصل السلطة الادارية عن السلطة القضائية .
- مرحلة فصل الادارة المنفذة عن الادارة القاضية .

ثانياً ـ ان التأويل الخاص لمبدأ فصل السلطات الذي تبنته فرنسا، انما كان وليد بعض الوقائع وبعض الظروف لديها . فهذه الوقائع والظروف هي وحدها التي تفسر سبب هذا التأويل الخاص ، وبالتالي سبب وجود القضاء الاداري في الاصل.

ثالثاً ـ ان الاسباب الاصلية لفصل السلطة القضائية عن السلطة الادارية لم تبق هي ذاتها، بل تغيرت مع الزمن. فلا بد لنا اذن من دراسة الاسباب الحالية لمبدأ فصل السلطات، لأنها هي التي تفسر وتبرر الاختصاصات الممنوحة للمحاكم الادارية.

١ — تأويل مبدأ فصل السلطات

أ — المرحلة الاولى : فصل السلطة الادارية عن السلطة القضائية :

اقرت الثورة الافرنسية منذ اول عهدها مبدأ فصل هاتين السلطتين عن بعضها ، فقد نصت المادة ١٣ من القانون المؤرخ في ١٦ — ٢٤ آب سنة ١٧٩٠ على ما يلي :

« ان الوظائف القضائية مستقلة وستبقى دوماً مستقلة عن الوظائف الادارية ، فليس للقضاة ـ تحت طائل الاجرام ـ ان يعرقلوا بأي شكل كان اعمال الهيئات الادارية ، ولا ان يدعوا رجال الادارة للمثول أمامهم لمقاضاتهم بسبب قيامهم بوظائفهم . » .

فهذا النص لا يبعد القضاة عن امور الادارة فحسب ، بل يمنعهم أيضاً من رؤية الدعاوى التي تكون الادارة طرفاً فيها . وهذا معناه فصل السلطتين الادارية والقضائية عن بعضها بحيث يمتنع على كل سلطة التدخل في شؤون الاخرى في معرض ممارستها وظيفتها الاصلية .

ب — المرحلة الثانية : فصل الادارة المنفذة عن الادارة القاضية :

ان القاعدة الاولى التي استنتجت من مبدأ فصل السلطات، أدت الى اعطاء صلاحية البت في الدعاوى التي تكون الادارة طرفاً فيها — الى رجال الادارة العاملين وهم :

— رئيس الدولة ، والوزراء في الدعاوى التي تكون الادارة المركزية طرفاً فيها (القانون المؤرخ في ٧ — ١٤ / ١٠ / ١٧٩٠) .

— حكام المقاطعات في الدعاوى الادارية الاقليمية (القانون المؤرخ في ٦ — ١١ ايلول سنة ١٧٩٠) .

غير ان هذا الاسلوب ما لبث ان ظهرت مساوئه عند التطبيق، فهو اذ يجعل من الادارة

خصماً وحكماً في آن واحد ، يخالف أبسط قواعد العدل . لذلك صدر القانون المؤرخ في ٢٢ فريمير من العام الثامن للثورة الفرنسية، فأوجد القاعده الثانية لمبدأ فصل السلطات ، **وهي فصل الادارة المنفذة عن الادارة القاضية** .

وهذه القاعدة هي التي سببت وجود المحاكم الادارية .

٢ - البواعث على تأويل مبدأ فصل السلطات تأويلا خاصاً :

أما البواعث على تأويل مبدأ فصل السلطات تأويلا خاصاً، فهي بواعث تاريخية ترجع الى الدور الذي كانت تلعبه البرلمانات Les Parlements (أي المجالس القضائية) في عهد الملكية المطلقة في فرنسا . فقد كانت هذه البرلمانات تطغى على الادارة وتعطل حركتها وتعرقل مساعيها وتقف في طريق الاصلاحات الادارية وذلك بالطرق التالية :

١ — باستعمالها حق الاعتراض الذي كانت تتمتع به تجاه اعمال الادارة .

٢ — بمحاكمة رجال الادارة على أخطاء ارتكبوها اثناء قيامهم بوظيفتهم ، وكثيرا ما كانت هذه المحاكمات تحدث اضطرابا في الادارة .

٣ — باستعمالها صلاحيتها في تسجيل القرارات والاوامر الصادرة عن الحكومة والادارة ، اذ أن هذه القرارات كانت لاتصبح نافذة الا اذا سجلت من قبل البرلمانات . وكثيراً ما كانت ترفض هـذه البرلمانات تسجيل الاوامر ، وكانت زيارة الملك للبرلمان (lit de justice) ضرورية لحمله على التسجيل . ومن القرارات الشهيرة التي رفضها البرلمان قرارات تورغو Turgot الاصلاحية في عامي ١٧٧٤ و ١٧٧٦ .

كل هذه الذكريات عن تدخل القضاء في شؤون الادارة، ظلت عالقة باذهان رجال الثورة ، فاوجدت في نفوسهم شعور الحذر من الهيئات القضائية ، وخشي المشترع ان يعترض القضاء سبيل الادارة والاصلاحات التي ينوي النظام الثوري القيام بها ، فاقام حداً فاصلاً بين السلطة القضائية والسلطة الادارية .

كانت نتيجة هذا الفصل بين السلطة القضائية والسلطة الادارية ان انيطت صلاحية البت في المنازعات الادارية برجال الادارة العاملين . غير ان هذا الحل لم يكن موفقاً للاسباب الآتية :

أولاً — انه يجعل من الادارة خصماً وحكماً في آن واحد ، ولا يفترض برجال الادارة العاملين أن يتحلوا دوماً بصفات الحياد والتجرد وأهلية الحكم التي يقتضيها القضاء الصحيح .

ثانياً — انه يتضمن مخالفة كبرى لمبدأ فصل السلطات ، لان هذا المبدأ — اذ يقضي بان تختص كل سلطة في ممارسة وظيفتها الاصلية ، يمنع الادارة من ممارسة الوظيفة القضائية .

ولئن كانت السلطة القضائية ممنوعة من رؤية الدعاوى الاداريه ، فهذا لا يؤدي الى منح رجال الادارة العاملين سلطة القضاء في المنازعات الادارية ، بل يوجب — عملاً بقاعدة الاختصاص التي يقرها مبدأ فصل السلطات — احداث هيئات قضائية خاصة للبت في الدعاوى التي تكون الادارة طرفاً فيها .

لهذه الاسباب الغيت فكرة دمج الوظيفتين الادارية والقضائية في عام ١٧٩٩ ، واحدث مجلس الدولة Conseil d'Etat والمجالس الاقليمية Conseils de préfecture وانيط بها أمر البت في القضايا الادارية .

وهذه المحاكم الادارية — لم تحدث في الاصل الا لعدم ثقة الحكومة بالمحاكم العادية ، وبدافع الحذر والريبة من السلطة القضائية .

٣ — الاسباب الحالية لمبدأ فصل السلطتين القضائية والادارية

ان الاسباب الاصلية التي حدت بفرنسا لفصل السلطتين القضائية والادارية عن بعضهما ولاحداث محاكم ادارية — قد زالت تماماً . فاقصاء المحاكم العادية عن النظر في الدعاوى الادارية لم يعد سببه الحذر من السلطة القضائية ، لان تخاوف الحكومة من

أن تطغى المحاكم العادية على الادارة، مالبثت أن تبددت بسرعة . وعلى النقيض مما كان يتوقعه رجال الثورة ، ثبت ان المحاكم الادارية ، في احكامها ، كانت اشد على الادارة من المحاكم العادية ـ في القضايا التي كانت الادارة طرفاً فيها. وعلى الرغم من ذلك ، فان المحاكم الادارية مازالت قائمة . فما هو سر بقائها ؟

لقد حل محل الاسباب الاصلية لفصل السلطتين القضائية والادارية، عامل فني هو الكفاءة الفنية La compétence technique التي تقوم عليها الاهلية في القضاء l'aptitude pour juger .

واننا نثبت فيما يلي ماذكره الاستاذ Gaston Jèze عن القضاء الاداري ، في المقدمة التي قدم بها كتاب Le Contetienx Administratif des Etats modernes للدكتور Stratis Andréadés —

فقد قال بالحرف الواحد :

» ان القضاء الاداري في الدول المعاصرة — هو مجموع المراجعات
» القضائية المنظمة من اجل حماية الاشخاص ضد تجاوز الادارة حدود سلطتها.
» ولم يكن هذا ، في الأصل ، طابع القضاء الاداري . بل على
» العكس، كان الغرض من وجود المحاكم الادارية في فرنسا ، في اوائل
» القرن التاسع عشر ، تقوية امتيازات الادارة والحكومة . وهذا مايفسر
» لنا سبب الشهرة السيئة التي اكتسبتها المحاكم الادارية زمناً طويلا والتي
» لاتزال عالقة بها . فكثيرون لايزالون ، حتي اليوم ، يعتقدون ان القضاء
» الاداري انما يعني — من الناحية العملية — انقاص حقوق الافراد ؛
» وإلا ، فما هو سبب تنظيم المحاكم الخاصة ؟ أفليس لأن الحكومة شديدة
» الحذر من المحاكم العادية .

» اما اليوم ، فأن مؤسسة القضاء الاداري انما تمسك بها اكثر الدول
» للميزات التي تنجم عن تخصص المحاكم . فقد دلت التجارب على ضرورة
» وجود نظامين حقوقيين : الحقوق العامة والحقوق الخاصة مع سلستين

« من المحاكم : المحاكم الادارية والمحاكم العادية .

« فالأفكار السائدة في الحقوق الخاصة ، تختلف عنها في الحقوق العامة .
« فالقاعدة الأساسية في العلاقات بين شخص وشخص ، هي المساواة بين
« الأفراد امام القانون ، فلا ينبغي ان تضحى مصلحة خاصة أمام مصلحة
« خاصة ، لأن كل المصالح الخاصة متساوية ، ويجب ان يقوم القسطاس
« بالتعادل بينها . اما في الحقوق العامة ، فعلى العكس ، اذا قام نزاع بين
« الصالح العام والصالح الخاص ، فينبغي ترجيح كفة الصالح العام ، وهذا
« لايعني ان تضحى المصلحة الخاصة عفواً واعتباطاً ، فان غرض الحقوق
« العامة يقوم في الحقيقة على البحث عن مقياس غلبة الصالح العام المصلحة
« الخاصة ، وعلى تحديد التعويضات العادلة التي ينبغي منحها الافراد
« المتضررين من اعمال اتخذت وفق الصالح العام . ان هذا التوفيق (بين
« المصلحة الخاصة والصالح العام) هو الغرض الاساسي للحقوق العامة
« (هذه الفقرة اخذناها كما هي مترجمة في كتاب في الحقوق الادارية
« للاستاذ الدكتور مصطفى البارودي ، الطبعة الثانية ص ٨٠) .

« وقواعد سير المرافق العامة هي حلول التوفيق التي ابدعها فقهاء
« الحقوق العامة .

« فلنجاح (القاضي) في هذه المهمة ، يقتضي ان تتوفر لديه ثقافة
« حقوقية خاصة ، وتمرس مستمر ، وتطبيقات عملية غير منقطعة . هذا
« هو الذي يبرر ضرورة تخصص المحاكم التي تحمل مهمة القضاء في
« الحقوق العامة .

« أما أن المحاكم التي تقضي في الدعاوى بين الافراد — هي غير أهل
« لهذه المهمة ، فذلك ما كشفته دراسة الاحكام الصادرة عن المحاكم
« العادية في قضايا الحقوق العامة . فهذه الاحكام تنقصها المرونة ، والغريب
« فيها أنها كثيراً ماتفرض على حقوق الافراد ، تضحيات لا لزوم لها . »

وعلى هذا فقد ثبت ان قضاة المحاكم العادية لا يصلحون لفصل الدعاوى الادارية ، وان لابد لاستكمال أسباب القضاء الصحيح ، من تقسيم العمل القضائي le travail juridictionnel بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية، وذلك للاسباب التالية :

اولا — ان وجود المحاكم الادارية انما هو تطبيق لمبدأ تقسيم العمل ، فالتخصص الذي انتشر في كل ناحية من نواحي الحياة ، لمس الجميع فوائده .
زد على ذلك ان القضاء الاداري يستوجب معرفة القوانين والانظمة الادارية الكثيرة المبعثرة، وهذا مالا يمكن تكليف القضاة العاديين الاحاطة به احاطة تامة ، علاوة على القوانين الاخرى التي يجب عليهم معرفتها من قانون مدني وتجاري وجزائي وقوانين اصولية ... وهم بسبب عدم تخصصهم بالحقوق الادارية، ربما طبقوا قواعد الحقوق العادية على القضايا الادارية .

ثانياً — ان القضاء الاداري يملك حق الغاء المقررات الادارية غير المشروعة، بينما لا تملك المحاكم العادية مثل هذا الحق ، ولا يخفى ما لهذا السلاح ـ سلاح الالغاء ـ من اثر فعال في حماية القانون، وفي تقويم الادارة وحملها على انتهاج السبل القويمة ، اى السبل القانونية .

ثالثاً — ان الادارة تقبل باحكام المحاكم الادارية وتنفذها بدون تردد، على اعتبارانها صادرة عن سلطة قريبة منها، ومرتبطة بها الى حد ما. وقد استفاد القضاة الاداريون من هذا الوضع ، فكان مجلس الدولة جريئاً في انصاف الافراد وفي الحكم على الادارة.

رابعاً — لقد اعتاد القضاة العاديون ان يتقيدوا بالقوانين المدونة، وان يطبقوها دون الانحراف عنها او التحرر منها ، غير أن الحقوق الادارية ليست حقوقاً مقننة ، بل هي حقوق « بريتورية » Droit prétorien أي حقوق من صنع القضاة .
فالنصوص الادارية على كثرتها، قد أغفلت كثيراً من الأمور . ولا يصح سد هذه الثلمات عن طريق الرجوع الى القوانين العادية ـ كما قد يفعل القضاة العاديون ـ لان العلاقات مابين الادارة والافراد تختلف كثيراً عن علاقات الافراد فيما بينهم. فالادارة، اذ هي تقوم بتنفيذ المرافق العامة ، لا تخضع الى القوانين العادية ، بل

الى قواعد خاصة ، هي قواعد الحقوق العامة (Les règles du droit public) المستمدة من ضرورات المرافق العامة ومقتضياتها .

فالفصل في الدعاوى الادارية يقتضي اذن الاحاطة بالحقوق العامة من جهة ، ومعرفة دقيقة لحاجات الادارة ومقتضياتها من جهة اخرى ، وهذا لا يتيسر الا للقضاة الاداريين دون غيرهم ، لانهم قد اكتسبوا بسبب قربهم من الادارة ، خبرة خاصة في تنظيم المرافق العامة وقواعد سيرها .

فالسبب في وجود القضاء الاداري المستقل ، او في وجود قضاة مخصوصين غير القضاة العاديين للبت في الدعاوى الادارية — يرجع اذن الى وجود حقوق عامة Droit public الى جانب الحقوق الخاصة Droit privé .

هذا وان الاجتهادين الاداريين الآتيين لبرهان قاطع على ان الفصل في القضايا الادارية يحتاج الى قضاة اداريين :

الاجتهاد الاول

كانت البلديات في فرنسا منحت امتياز التنوير لشركات الغاز ، وحصرت حق التنوير بهذه الشركات — أي ان البلديات المذكورة تعهدت ان لا تمنح في المستقبل ، أي امتياز في التنوير لشركة أخرى مزاحمة . ولكن سرعان ما وجدت هذه البلديات نفسها مرتبكة — حينما تعمم التنوير بالكهرباء ، وهي لا تزال توزع النور بالغاز . فقد ادرجت في العقد دون تبصر — فقرة تجعل الامتياز يشمل التنوير دون تعيين الواسطة ، بمعنى انه يشمل التنوير بوجه عام . ومن جهة ثانية ، لا يتضمن العقد اي نص يلزم صاحب الامتياز بتغيير واسطة التنوير ، بشكل يتماشى مع التقدم الفني في الانارة ، وخصوصاً توزيع النور بالتيار الكهربائي .

وعلى هذا ، فقد وجدت البلديات نفسها بين شقين : فاذا طلبت من شركات الغاز ذوات امتياز التنوير — ان توزع التيار الكهربائي في المدن ، كانت تصطدم بالرفض الذي لا تقوى على مقاومته ، لعدم وجود نص في العقد يلزم الشركات

بتغيير واسطة التنوير ، — وان حاولت منح امتيـاز التنوير بالكهرباء الى شركة أخرى ، كانت تنذرها الشركات ذات الامتياز بتحميلها مسؤولية مخالفة عقد الامتياز وبتعويضات مرهقة لقاء اضرارها .

وهكذا كانت البلديات لا تستطيع ان تقدم الى السكان ، ثمرة التقدم الفني في النور الكهربائي ، الذي اصبح جزءاً لايتجزأ من شروط الحياة المادية . فهل كان ينبغي على هذه البلديات ان تنتظر انتهاء مدة الامتياز — اي مدة ستين عاماً — لتستفيد من النور الكهربائي ؟

هنا ظهرت مرونة مجلس الدولة الفرنسي ، فأخرج البلديات من المأزق بابتكاره تفسيراً لفقرة الحصر ، معتبراً انها تمنح فقط حق الافضلية لصاحب الامتياز . فقد قرر ان البلدية تكون بحل من تعهداتها ، وتستطيع ان تتعاقد مع الغير لتأمين هذه الحاجة العامة — فيما اذا رفض صاحب الامتياز القيام بتوزيع النور بالكهرباء . بفضل هذا الحل الحقوقي الجريء ، استطاعت البلديات أن تؤمن لسكانها — دون تأخير — توزيع النور بالتيار الكهربائي . وهذا الاجتهاد استوحاه مجلس الدولة من الحقوق الادارية التي تجعل الغلبة للصالح العام على الصالح الخاص ، كما استوحاه من حاجات المرافق العامة ومقتضياتها . وهو لو لجأ الى تطبيق القانون المدني ، لكان تعذر عليه ايجاد مثل هذا الحل .

الاجتهاد الثاني

وهو الاجتهاد المتخذ في قضية الخلاف ما بين بلدية Bordeaux والشركة العامة لتنوير بوردو : كانت بلدية بوردو منحت امتياز التنوير الى احدى الشركات — وقد تضمن عقد الامتياز تحديد التعرفة القصوى لثمن الكهرباء الذي يجب على الشركة استيفاؤه من المستهلكين . ولكن على اثر الحرب العالمية الأولى ، ارتفعت قيمة الفحم الحجري ارتفاعاً فاحشاً ، حتى اصبحت الشركة عاجزة عن تأمين النور اللازم ، ضمن الشروط التي نص عليها العقد . فطلبت من البلدية ان تسمح لها بتجاوز التعرفة القصوى ،

فرفضت البلدية طلبها بحجة ان العقد شريعة المتعاقدين، وقد تضمن العقد لزوم التقيد بالحد الاقصى للتعرفة . فلما رفعت القضية الى مجلس الدولة ، وجد المجلس انه ليس في وسع الشركة أن تستمر على تأمين النور الكهربائي للمدينة بهذه الشروط ، وانه اذا لجأ الى فسخ عقد الامتياز، كما تقضي بذلك قواعد القانون المدني — يتوقف سير المرفق العام ويضطرب ، وهذا ليس في صالح المرفق العام الذي يشترط فيه ان يكون مستمراً ومنتظماً .

هنا أيضاً اوجد مجلس الدولة الفرنسي لهذه المعضلة حلا طريفاً ، هو نظرية الطوارىء غير المتوقعة — التي استوحاها من حاجات المرافق العامة ومقتضياتها . وتقوم هذه النظريه على ان تنفيذ المرافق العامة يتوجب على صاحب الامتياز في جميع الظروف ، ولكن التنفيذ يجب ان يكون مرناً بمساعدة الادارة ، التي يجب عليها ان تعوض عليه خسارته . وذلك لاسباب تتصل بالعدل ، وبصالح المرفق العام الذي يجب ان يكون مستمراً .ولا بد لنا من التنويه هنا ، أن نظرية الطوارىء غير المتوقعة التي اوجدها مجلس الدولة الفرنسي، هي غير نظرية القوة القاهرة المعروفة في القانون المدني ، لان استحالة التنفيذ مطلقة في القوة القاهرة ، بينما هي نسبية في نظرية الطوارىء غير المتوقعة .

وهناك غير الاجتهادين السابقين امثلة كثيرة على اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي وكلها مستمدة من حاجات المرافق العامة ومقتضياتها .

نستخلص من بحثنا هذا ان السبب الحالي والرئيسي في وجود قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي ، هو وجود حقوق عامة — اي وجود حقوق ادارية، وبتعبير آخر هو وجود حقوق ذات طابع خاص — الى جانب الحقوق العادية .

❀ ❀ ❀

الفصل الثالث

ضرورة وجود قضاء اداري

ذكرنا في الفصل السابق ان السبب الحالي والرئيسي في وجود قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي ، انما هو وجود حقوق عامة الى جانب الحقوق الخاصة . فكما ان للحقوق الجزائية قضاة جزائيين ، وللحقوق المدنية قضاة مدنيين ، كذلك ينبغي ان يكون للحقوق الادارية قضاة اداريون، عملاً بمبدأ التخصص الذي انتشر في عصرنا الحاضر . فالحقوق الادارية تقتضي اذن وجود قضاة اخصائيين ، لان فصل المنازعات الادارية يستوجب — عدا معرفة التشريع الاداري — معرفة دقيقة لحاجات المصالح العامة ومستلزماتها . وهذا مالا يمكن ان نطلبه من القاضي العادي، لابتعاده عن الادارة.

لكن قد يتساءل المرء : لماذا توجد حقوق ادارية الى جانب الحقوق الخاصة ؟ ولماذا تكون المصالح العامة خاضعة لنظام خاص ، ولا يطبق عليها ذات النظام الذي يطبق على المصالح الخاصة، كما يجري في بعض البلاد كانكلترا والولايات المتحدة مثلاً .

هذه الاسئلة واردة ، خصوصاً اذا عرفنا ان بعض البلاد مازالت تطبق على المصالح العامة، ذات النظام وذات القواعد التي تطبقها على المصالح الخاصة .

ويقول اخصام القضاء الاداري: قد نقتنع بضرورة وجود حقوق خاصة للسلطة التشريعية او للسلطة القضائية ، فالحقوق الدستورية والحقوق القضائية لابد من وجودها، لان الدولة تستمد منها فعاليتها ؛ غير أننا لانقتنع بضرورة وجود حقوق

ادارية — أي حقوق خاصة بالادارة ، تضع قواعد تنظيم المرافق العامة وتسييرها ، ولانرى مايمنع من وجود مرافق عامة ادارية خاضعة لذات الحقوق التي تخضع لها المصالح الخاصة، وذلك للاسباب الآتية :

١ — ان نشاط الادارة ونشاط الافراد يتشابهان من حيث الهدف ، فكلاهما يهدف الى تقديم الخدمات الى الافراد .

٢ — ان طبيعة الخدمات واحدة ، سواء اكانت مبذولة عن طريق المصالح الخاصة أو عن طريق المصالح العامة .

وقد أخذت بعض الدول بوجهة النظر هذه، واتبعت مبدأ وحدة التشريع أو وحدة الحقوق l'unité du droit فيما يتعلق بالمرافق العامة الادارية والمصالح الخاصة ، واستبعدت الاصول المزدوجة التي تقضي بوجود الحقوق الادارية الى جانب الحقوق الخاصة .

هذه هي وجهة النظر القائلة أن لامبرر لوجود الحقوق الادارية، وبالتالي ان لالزوم للقضاء الاداري .

أما أنصار القضاء الاداري فيقولون : لئن كانت فئة قليلة من الدول استبعدت الاسلوب المزدوج، الذي يقضي بوجود حقوق عامة الى جانب الحقوق الخاصة — ، فان اكثر الدول قد اتبعت هذا الاسلوب، بعد ماتحقق لديها أن التشابه المزعوم بين المصالح الخاصة والمرافق العامة الادارية ، لاوجود له الا في الظاهر البعيد عن الحقيقة ، وأن هناك فوارق جوهرية وواقعية تميزهما عن بعضهما .

وهكذا فان الحقوق الخاصة الموضوعة لتنظيم المصالح الخاصة ، لاتصلح المرافق العامة ، بل لابد لتنظيم هذه المرافق وسيرها ، من حقوق ذات طابع خاص هي الحقوق الادارية .

وبالفعل لقد تبين بصورة جلية أن الحقوق الخاصة :

اولاً — لاتصلح لتنظيم المرافق العامة ، لان هيكلها يختلف عن هيكل المصالح الخاصة المماثلة .

ثانياً — لاتصلح ولاتكفي لتأمين سير المرافق العامة سيرا حسنا .

فالمرفق العام يختلف عن المصلحة الخاصة من حيث الهدف ومن حيث الموضوع : فبينما يهدف المرفق العام الى ضرورة سد حاجة عامة بشكل عام ، اكيد ، مستمر ، — تستهدف المصلحة الخاصة الربح ، ولايهمها ان يكون عملها عاماً مستمرا . ولا بد للمرافق العامة اذن من قواعد خاصة بها ، مطابقة لحاجاتها ومستلزماتها . فالحقوق الادارية انما تبررها في الاصل ، ضرورتها لتنظيم المرافق العامة الادارية وحسن سيرها .

ثم لنحاول على سبيل التجربة، تطبيق نظام المصالح الخاصة على المرافق العامة ، فما هي النتائج التي تؤول اليها هذه التجربة ؟

ان تطبيق قواعد المصالح الخاصة على المصالح العامة يستتبع مايلي :

أولا — تكون الرابطة التي تربط الموظف بالادارة رابطة عقدية (عقد عمل) —لارابطة نظامية، فلاتستطيع الادارة أن تنقله أو تنهي عمله أو تغيروضعه او تخفض مستوى الرواتب الا بموافقته .

ثانياً — تكون الاموال العامة التي تستعمل فى سبيل تسيير المرافق العامة — بمثابة ملك للشخص المعنوي الذي يسير الخدمة ، له عليها حق ملكية شبيه بحق الملكية الذي يتمتع به الأفراد .

ثالثاً — ان العلاقات المتقابلة بين الشخص المعنوي الذي يسير المرافق العامة، والافراد الذين يبغون الاستفادة من هذه المرافق — ، تكون شبيهة بعلاقة التاجر بزبائنه .

رابعاً — لاتستطيع الادارة أن تتخذ ضد الافراد مقررات لها صفة النفاذ décisions exécutoires . بل لابد لها من اللجوء الى القضاء ، فالقضاء وحده يملك سلطة اصدار أوامر الى الافراد .

خامساً — لايكون للادارة أي امتياز Privilège على الأفراد ، فلا تملك اصدار أوامر ضابطية odres de Police ، ولامصادرة الأموال ، ولا سلطة

التنفيذ المباشر l' exécution d' office .

فهذه النتائج من شأنها أن تجعل آلة الادارة ضعيفـة ، وان تعرقل سـير المرافق العامة سيراً حسنا ، لان هـذه النتائج تتعارض مع مقتضيـات المرافق العامة وصفاتها الضرورية وهي : المجانيـة la gratuité ، والاستمرار la continuité ، والانتظام la régularité ، وقابلية التغيير la susceptibi - lité de changement ، وتساوي الجميع أمام المرافق العامة l'égalité de tous devant les services publics

وعلى كل حال ، فان من الدول من اتبع الاسلوب المزدوج ، فاوجـد الحقوق الادارية الى جانب الحقوق الخاصة ، — ومنها من استبعد هذا الاسلوب واستبقى الاسلوب الموحد .

وقد اتبعت سوريا الاسلوب المزدوج ، وتبنت فكرة وجود قضاء اداري مستقل عن القضاء العادي .

بقي علينا أن نتساءل : هل من الصواب الغاء القضـاء الاداري في سوريا ؟

ان الجواب على هذا السؤال يقتضي الرجوع الى التشريع السوري . فاذا نحن القينا نظرة على هذا التشريع نرى :

١ — أن قانون الموظفين الأساسي يأخذ بالنظرية القائلة « ان الرابطة الـتي تربط الموظف بالوظيفة ، هي رابطة نظاميـة lien statutaire لاعقديـة Contractuel

٢ — ان الاملاك العامة خاضعة لقواعد خاصة بها تختلف عن قواعد الاملاك الخاصة .

٣ — ان الاموال العامة les biens publics خاضعة لقواعـد المحاسبة العامة la comptabilité publique — ، بخلاف الاموال الخاصة ، فهي خاضعة للقوانين العادية .

٤ — أنه يحق للدولة والادارات العامة أن تتخذ مقررات لها صفة النفـاذ

décisions exécutoires ، ولا تحتاج الى مراجعة القضاء للحصول على أمر بالتنفيذ .

٥ — ان القضاء التأديبي le contentieux disciplinaire في سوريا هو قضاء اداري ، وقد نص قانون الموظفين الاساسي وقانون المجلس التأديبي ان الاحكام الصادرة عن المحاكم الجزائية لاتؤثر على الاحكام المسلكية .

٦ — ان المادة السادسة من القرار ٥/ل.ر منعت السلطة القضائية من أن تشوش باعمالها، ادارة المحافظات أو الهيئات الادارية الاخرى ، كما منعتها من دعوة الهيئات الادارية للمثول أمامها من أجل ممارستها وظيفتها (١).

٧ — ان الدستور الجديد نص على ايجاد محكمة عليا Cour Suprême تملك حق الغاء او ابطال الاعمال والقرارات الادارية والمراسيم المخالفة للدستور أو للقانون أو المراسيم التنظيمية ، اذا تقدم بالشكوى من يتضرر منها .

فالتشريع السوري القائم — كما نرى — جعل الادارات العامة في موضع ممتاز بالنسبة للافراد، وهو مستوحى من الفكرة القائلة ان المرفق العام يختلف عن المصلحة الخاصة في قواعد تنظيمه وسيره .

وهذا هو سر وجود القضاء الاداري في سوريا . فكل محاولة لالغاء القضاء الاداري في سوريا ، تستوجب حتماً اعادة النظر في التشريع السوري القائم بمجمله.

على ان بعض الدول التي كانت الى عهد قريب — متمسكة باسلوب القضاء الموحد، أخذت من جديد بمبدأ القضاء الاداري المستقل ، كمصر في عام ١٩٤٦ وبلجيكا في عام ١٩٤٧ ، حتى بريطانيا فهي سائرة في هذا الانجاه . وهكذا نرى ان انصار القضاء الاداري يزيد عددهم في كل يوم ، فهل يصح بعد ، ان تفكر سوريا بالرجوع الى النظام القضائي الواحد ؟

---

(١) ان القانون رقم ٨٢ تاريخ ١١ كانون الثاني سنة ١٩٥١ اذ اعطى المحاكم العادية على اختلاف درجاتها، صلاحية الحكم في دعاوى القضاء الكامل التي كانت من اختصاص مجلس الشورى السابق — قد الغى جزئياً بصورة ضمنية حكم المادة السادسة من القرار ٥ ل.ر المذكور .

الفصل الرابع

القضاء الاداري المقارن

§ ١ — الاسلوب الانكليزي الاميركي

تتألف الحقوق في كل من انكلترا والولايات المتحدة من **الحقوق العرفية** Common law (وهي الحقوق الاصلية في هاتين الدولتين) — ومن **الحقوق الوضعية**، أي الحقوق التي يسنها المشرع بقالب قوانين Statutes . وهذان النظامان (الحقوق العرفية والحقوق الوضعية) مختلفان بل متناقضان ، والتناقض فيما بينهما يظهر بوضوح خاص في موضوع رقابة القضاء على الادارة .

فالحقوق العرفية تقضي بان يكون للمحاكم العادية سلطة واسعة في مراقبة الادارة، حتى أن هذه الرقابة تفوق في بعض الاحيان ، حد الرقابة القضائية . على ان هناك قيوداً لاختصاص المحاكم العادية،لايجوز تجاوزها، فلاتستطيع المحاكم مثلاً ان تتدخل وتفصل في الدعاوى المنبعثة عن نشاط الموظف واعماله، الا اذا كان يمكن توجيه الدعوى ضده شخصياً ، لأن الدعاوى ضد شخص الدولة خارجة عن قضاء المحاكم[1]؛ بخلاف الدعاوى على الادارات العامة المحلية، فهي من اختصاص المحاكم العادية، ولو كانت مقامة ضد شخص هذه الادارات وبصرف النظر عن الموظف.

---

(١) ان هذه القاعدة تعدلت بموجب القوانين الوضعية Statutes . ولكنها لاتزال مرعية في انكلترا .

اما الحقوق الوضعية الحالية ، فهي على نقيض الحقوق العرفية فيما يتعلق باختصاص المحاكم العادية . واننا نجد في القوانين الحديثة ، اتجاهاً قوياً لاقصاء المحاكم العادية عن النظر في الدعاوى الادارية . وقد حصل هذا الاقصاء بنتيجة منح الادارة حق اتخاذ قرارات نهائية لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة ، او بنتيجة منحها حق فصل القضايا الادارية بالدرجة النهائية .

وهكذا فقد أقصيت المحاكم العادية عن النظر في الدعاوى الادارية ، واعطيت صلاحية الفصل في هذه الدعاوى اما لبعض رجال الادارة ، (او لبعض الوزراء — كما هي الحال في انكلترا) ، واما لبعض المجالس أو اللجان التي لا تملك دائماً صفة القاضي ؛ حتى ان الاحكام الصادرة عن رجال الادارة او عن المجالس ، جعلت غير قابلة للطعن بطريق الاستئناف — ولو من ناحية الأسباب القانونية دون الوقائع .

أما السبب الذي أدى الى اقصاء المحاكم العادية عن بعض القضايا الادارية ، فانه يتعلق بالطابع الفني لهذه القضايا ، إذ أن الفصل في مثل هذه الدعاوى يقتضي وجود هيئات فنية تتمتع بكفاءات خاصة ، ليست متوفرة لدى قضاة المحاكم العادية . فهذه الاعتبارات وضرورة وجود قاض فني ، هي التي أملت على المشرع اقصاء المحاكم العادية عن الدعاوى الادارية .

١ — الاسلوب الانكليزي في الرقابة القضائية على الادارة

آ — الحقوق العرفية :

تقضي الحقوق العرفية في انكلترا ، بأن تحاكم الادارة أمام المحاكم ، ضمن ذات الشروط الاصولية والموضوعية التي يخضع لها كافة الافراد ، فيما اذا كان الموظف الذي انبعثت الدعوى من جراء نشاطه ، هو الذي اقيمت الدعوى ضده شخصياً . وهذا يحصل فيما اذا كانت المطالب المذكورة في استدعاء الدعوى ، يمكن الحكم فيها على الموظف بالذات — اي اذا كانت المسؤولية الادارية تعتبر مسؤولية شخصية . ويستطيع المتضرر ان يسلك احد الطريقين الآتيين :

فيستطيع أولاً اقامة دعوى المسؤولية المدنية ضد الموظف ، طالباً التعويض عليه عن الضرر الذي اصابه . لأن الحقوق العرفية تقضي بان يكون الموظف مسؤولا شخصياً عن الضرر الذي سببه للغير من جراء تسيير المرفق العام ، وملزماً بالتعويض عنه . وعلى هذا تسوغ اقامة الدعوى ضده أمام المحاكم ، لهذا الغرض ، كفرد عادي من افراد الامة .

اما اذا كانت دعوى المسؤولية المدنية لامحل لها ، او وجد المتضرر انها لاتكفي لتأمين حقه ، فيستطيع حينئذ اللجوء الى طرق أخرى استثنائية ، فيقيم الدعوى على الموظف امام المحاكم ، طالباً منها اصدار امر writ للموظف المدعى عليه . والأوامر التي تصدرها المحكمة — في مثل هذه الدعاوى — تنقسم الى الانواع الآتية :

— الامر بالقيام بعمل كان رفض الموظف القيام به The mandamus .

— الامر بالامتناع عن عمل كان قرر الموظف القيام به The prohibition أو The injunction .

— الامر بالغاء قرار او تعديله The certiorari .

— الامر بالغاء غصب الوظيفة او غصب الامتياز The quo warranto .

— الامر باعادة النظر في توقيف غير مشروع The habeas corpus .

على ان هذه الأوامر writs لايمكن اصدارها من قبل المحكمة ، الا إذا كانت صلاحية الموظف مقيدة Compétence liée في القضية موضوع الدعوى . اما اذا كانت صلاحيته اوسلطته تنسيبية ، فلا محل لاتخاذ مثل هذه الاوامر .

تلك هي القواعد المقررة في الحقوق العرفية بالنسبة للقضايا الادارية . على ان المسؤولية الادارية ليست دائماً ملقاة على عاتق الموظف شخصياً ، بحيث تكون محاكمة الادارة امام المحاكم العادية . فمن المقرر في الحقوق العرفية ، ان بعض الالتزامات الادارية تقع على عاتق شخص الادارة العامة ، التي عمل الموظف من اجلها ، كالالتزامات المالية ذات المنشأ التعاقدي التي قام بها الموظف لحساب الادارة .

وهذا صحيح أيضاً فيما يتعلق بالالتزامات المالية ذات المنشأ الجرمي ، فيما اذا كانت المسؤولية المدنية تقع — لا عاتق الموظف — ولكن على شخص الادارة العامة التي يرتبط بها الموظف . في هذه الحال تقام الدعوى على الادارة العامة بالذات ، لاعلى الموظف ، ولكن اشخاص الادارات العامة لاتحاكم دائماً امام المحاكم العادية — كما هي الحال مع الموظفين ؛ فيجب هنا التفريق مابين الادارات العامة المحلية والادارة المركزية — اي الدولة .

فالادارات العامة المحلية تحاكم من أجل مسؤوليتها التعاقدية او الجرمية أمام المحاكم العادية — كالجمعيات، وتسأل عن الالتزامات التعاقدية او الجرمية التي تنجم عن اعمال مستخدميها، وتطبق عليها قاعدة مسؤولية المتبوع (بالمال) عن اعمال متبوعه.

اما اذا كانت الادارة العامة المقصودة في الدعوى هي التاج — اي الادارة المركزية — وبتعبير آخر الدولة — او موظف يمثل التاج ، فهذه الاشخاص المركزية لاتحاكم امام المحاكم العادية . على انه يجب التمييز مابين الالتزامات الناشئة عن عقد والالتزامات الناشئة عن جرم .

فالتاج وتفرعاته يمكن ان يرتبطوا بالتزامات تعاقدية ، ولكن لايمكن دعوتهم الى المحاكمة امام المحاكم ، الا اذا قبل التاج بذلك . وهذا القبول يتحقق بواسطة اصول طلب الحق Petition of Right .

اما بالنسبة للالتزامات الجرمية ، فالدعوى ضد التاج بخصوصها غير مسموعة ، عملاً بالقاعدة الشهيرة المعروفة في الحقوق العرفية : الملك لايمكن ان يرتكب خطأ The king can do no wrong [1]؛ وبتعبير آخر ، يطبق على التاج وتفرعاته قاعدة التمييز بين الارتباط أو الالتزام Liability وبين المسؤولية Responsibility او Answerability: فان يكون الشخص مرتبطاً liable، معناه ان يكون حاملا

«١» لقد ظلت نتائج هذه القاعدة — ومنها حصانة الدولة — مرعية في انكلترا حتى صدور قانون اصول المحاكمات الملكي في عام ١٩٤٧-Crown Proceedings Act 1947 — على أنه لا تزال موجودة في انكلترا ، بقايا من هذه الحصانات .

التزاماً حقوقياً ما. — اما ان يكون مسؤولاً Responsible أو Answerable، فمعناه ان يكون ممن تمكن اقامة الدعوى ضده بسبب هذا الالتزام. وعلى هذا فيمكن ان يكون التاج Liable في التزاماته التعاقدية، ولكنه لا يمكن ان يكون responsible أو Answerable الا بموافقته وقبوله؛ وعلى العكس، في التزاماته الجرمية، لا يمكن مطلقاً ان يكون التاج Answerable، اذ لا يمكن ابداً ان يكون Liable.

ب – الحقوق الوضعية

تتلخص قواعد الحقوق العرفية المتعلقة بالرقابة القضائية على الادارة بما يلي:

أولاً — ان الموظفين والاشخاص العامة المحلية تحاكم امام المحاكم العادية.

ثانياً — ان التاج يحاكم امام المحاكم المدنية فيما يتعلق بالتزاماته التعاقدية — على شرط استعمال اصول طلب الحق Petiton of Right.

ثالثاً — في موضوع الالتزامات الجرمية، يتمتع التاج بحصانة قضائية مطلقة، لان التاج غير مسؤول، وقد جرت محاولات عديدة لتعديل هذه القواعد، فلم ينجح منها الا مايتعلق بحصانة الموظفين من دعاوى الافراد ضدهم. وقد تحقق هذا التعديل بقانون حماية السلطات العامة في عام ١٨٩٣ The Public Authorities Protection Act 1843. ويتناول هذا القانون الدعاوى التي تقام امام المحاكم ضد الموظفين واشخاص الادارات العامة المحلية، ووضع قيوداً لقواعد الحقوق العامة في هذا الموضوع. فينص القانون المذكور على اصول خاصة تحمي الموظفين، وتهدف الى منع الدعاوى الكيدية ضدهم. وقد جعلت المهلة القصوى لاقامة الدعوى ضد الموظف ستة أشهر من تاريخ ارتكابه العمل المشتكى منه. فهذه المهلة جعلت قصيرة، حتى لا يظل الموظف أمداً طويلا مهدداً بالملاحقة. ثم ينص القانون المذكور ان يغرم المدعي، في حال خسرانه الدعوى ضد الموظف، مصاريف باهظة، وذلك بغية حماية الموظف من الدعاوى الكيدية التي لا أساس لها.

حـ – اقصاء المحاكم العادية عن النظر في بعض الدعاوى

يوجد الآن في التنظيم القضائي الانكليزي، اتجاه واضح جدا نحو اقصاء المحاكم العادية عن النظر في بعض الدعاوى . وقد تناول هذا الاقصاء اختصاص المحاكم العادية في بعض الدعاوى المدنية، كما تناول الغاء الرقابة القضائية على الادارة، بمنح هذه الاخيرة سلطة اتخاذ قرارات نهائية في موضوعات معينة .

وأخيراً انتزع قسم كبير من القضاء الاداري من اختصاص المحاكم العادية ،واعطي حق الفصل فيه اما الى رجال الادارة ، او الى مجالس او لجان . وعلى هذا يمكننا ان نقول ان بريطانيا سلكت منذ الآن ، الطريق التي سلكتها غيرها من قبل — الوصول الى المحاكم الادارية المستقلة عن المحاكم العادية .

١ – اقصاء المحاكم العادية عن النظر في بعض الدعاوى المدنية

لقد اقصي قضاء المحاكم العادية عن القضايا الآتية :

اولاً — القضايا المسلكية المتعلقة ببعض الجماعات الخاصة ، التي اعترف لها باختصاص قضائي بالنسبة لاعضائها ، فقد احدثت محاكم خاصة للنظر في هذه القضايا هي المحاكم الاهلية Domestic tribunals .

ثانياً — قضايا المشروعات الخاصة المراقبة من قبل الدولة ، على اعتبار اهميتها وخطورتها، كشركات الخطوط الحديدية . فقد اقصيت المحاكم العادية عن الفصل في هذه القضايا، بسبب الطابع الفني لهذه المشروعات ، اذ وجد أن هذه المحاكم ليست أهلاً لتقدير هذه المسائل الفنية — التقدير الصائب .

ولهذا السبب كان اقصاء المحاكم العادية عن هذه المواضيع في بعض الاحيان — اقصاء جزئياً فقط . فقد ميزوا بين النقاط الحقوقية وبين النواحي العملية . فتركوا الفصل في النقاط الحقوقية الى المحاكم العادية ، لأن النواحي العملية هي وحدها التي تستلزم الخبرة الفنية . والسبب الثاني في اقصاء المحاكم العادية ، هو الرغبة في منح الادارة سلطة نسبية واسعة في مراقبة المشروعات الخاصة .

وهكذا فقد حلت السلطات الادارية محل المحاكم العادية :

— في مراقبة احترام الانظمة الموضوعة للمشروعات الخاصة — اما عفواً أو بناء على طلب الزبائن .

— في اتخاذ قرارات خاصة مبرمة بنتيجة المراقبة الجارية .

— في الفصل في المنازعات التي تقوم بين المشروع والزبائن .

ثالثاً — قضايا مؤسسات الضمان ، كمؤسسة الضمان ضد المرض . فقد نص قانون ضمان الصحة القومية في عام ١٩٢٤ the National Health Insurance act 1924 على منح وزير الصحة سلطات واسعة جداً لفصل في القضايا الآتية :

— في التزامات الضمان .

— في الخلافات التي تقوم بين صناديق الضمان فيما بينها ، وفي الخلافات التي تقوم ما بين هذه الصناديق والزبائن .

— في الخلافات المتعلقة باجور الاطباء ومبيعات الصيادلة .

٢ — اقصاء المحاكم العادية بنتيجة منح الادارة سلطة اتخاذ قرارات نهائية :

ان القوانين statutes الحديثة منحت الادارة العامة — حق اصدار قرارات نهائية في بعض الموضوعات أثناء ممارستها سلطتها التنظيمية ، وجعلت هذه القرارات غير تابعة لاي طريق من طرق المراجعة .

والانظمة الموضوعة عملاً بأحكام هذه القوانين غير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة امام المحاكم العادية ، لا بطريق الدفع ولا بطريق الدعوى المباشرة ، للاستحصال على امر يمنع تنفيذ النظام لعدم مشروعيته . وقد استنتجت هذه السلطة التنظيمية الاستثنائية من الامور الآتية :

— كثيراً ما يعترف القانون le statute صراحة بأن النظام يمكن ان يعدل احكام القانون ذاته (Unemployment Insurance Act, 1920 Rating and Valuation Act, 1929 sect. 67) .

— يمنح القانون الادارة في وضع النظام ، سلطة تقديرية كاملة ، ناصاً ان الادارة تقرر ما تراه حسناً as he shall think fit

(Roads Act, 1920, sect. Io; London Traffic Act 1924 sect.6).

حـ - يمنح القانون لاحكام النظام، ذات القوة التي تتمتع بها أحكام القانون نفسه، لأنه يصرح ان أحكام النظام يجب اعتبارها كأنها منصوص عليها في القانون (Poor Law Act, 1627, sect . 211 ; Electricity Supply Act,1919, sect . 34).

٣ - اقصاء المحاكم العادية عن القضاء الاداري

وأخيراً اقصيت المحاكم عن الدعاوى الادارية، اذ اعطيت الادارة صلاحية قضائية واسعة في موضوع القضاء الاداري . وقد تحقق ذلك عن طريق اعطاء حق الفصل في بعض الدعاوى الادارية الى السلطة الادارية — وهي عادة الوزير ، وقد تكون أيضاً في بعض الاحيان هيئة مؤلفة من خبراء فنيين ، تتمتع بصفة المحكمين، وبالتالي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالادارة .

هذا هو نموذج المحكمة الادارية التي ليست منفصلة عن الادارة. ورجل الادارة الذي يتمتع بالسلطة القضائية الواسعة في القضاء الاداري، هو وزير الصحة بموجب قانون الصحة العامـــة عام ١٨٧٥ قسم ٢٦٨ (Public Health Act 1875 sect 268) — وتكون قراراته في بعض المواضيع تابعة للطعن بطريق الاستئناف امام المحكمة العليا (the high Court) التي تنظر في النواحي القانونية. — وفي البعض الآخر غير تابعة لاي طريق من طرق المراجعة .

وقد اعطي وزير المواصلات مثل هذه الصلاحية القضائية — ولكن على نطاق أضيق — في القضايا المتعلقة بشؤون الطرق، وذلك بموجب قانون الطرقات (Roads Act 1900 sect , 9 et 14) . ويفصل الوزير نهائياً في شؤون الاجازات الممنوحة لمتعهدي سيارات النقل ، وفي القضايا المتعلقة برفض اجازات السير العامة الممنوحة لاصحاب معامل السيارات بدلاً من الاجازات الخاصة الممنوحة لكل سيارة على حدة .

وهناك هيئات خاصة عدة منحت حق الفصل في بعض الدعاوى الادارية، نذكر منها

المكتب الثقافي Board of education الذي يفصل نهائياً في قرارات السلطات المدرسية بشأن احداث المدارس وابقائها او الغائها ، ـ وفي الخلافات الناشئة بين السلطات التدريسية والمعلمين فيما يتعلق بوضع هؤلاء (من حيث الراتب والتعيين والتسريح) — ويفصل في الخلافات الناشئة بين السلطات المذكورة واهالي التلاميذ .

٢ — الاسلوب الامريكي في الرقابة القضائية على الادارة

آ — الحقوق العرفية

ان الولايات المتحدة — باتباعها الحقوق العرفية الانكليزية — أخذت ذات المبادئ التي تتبعها انكلترا في مراقبة الادارة من قبل المحاكم العادية . ولكن هذه المبادئ ، بانتقالها من بلاد الى أخرى ، طرأ عليها بعض التعديل بسبب الفوارق الجوهرية في التنظيم الدستوري ما بين انكلترا وامريكا .

فبحسب الحقوق العرفية في الولايات المتحدة ، تحاكم الادارة العامة أمام المحاكم العادية ضمن ذات الشروط المتبعة في انكلترا — أي اذا كانت الدعوى الادارية تمكن اقامتها ضد شخص الموظف ذي العلاقة . ففي حال حدوث ضرر للفرد من جراء أعمال الادارة العامة ، يستطيع المتضرر أن يقيم دعوى التعويض ضد شخص الموظف ذي العلاقة أمام المحاكم العادية — أو أن يلجأ الى أصول استصدار الاوامر Writs لدى هذه المحاكم ، فيدعو الموظف أمامها لتصدر اليه الأوامر فيما يتعلق باختصاصاته .

على أن المجال أوسع في الحقوق الامريكية منه في الحقوق الانكليزية ـ لاقامة الدعوى ضد الموظف عن طريق استعمال «أصول الأوامر» . اذ أن في الولايات المتحدة تعتبر ان ما يطلب من الادارة ، يمكن في الواقع طلبه من شخص الموظف ذي العلاقة ؛ ذلك ان تنفيذ الالتزام الاداري يتم عن طريق عمل مادي يقوم به الموظف . والمثال التالي يوضح لنا الفرق في هذه الناحية ، ما بين الحقوق الانكليزية والحقوق الامريكية : اذا وضعت الادارة يدها ، بدون وجه مشروع ،

على قطعة ارض للغير ، وكانت لا تدعي ملكيتها لهذه الارض ، فالقضية هنا تدور حول رفع يد الموظف عن الارض التي وضع يده عليها . في هذه الحالة ، يجوز لصاحب الارض — سواء في الولايات المتحدة أو في انكلترا — ان يقيم الدعوى على الموظف أمام المحاكم ، لتصدر اليه أمراً Writ برفع يده عن الارض .

لكن اذا كانت الدولة تدعي بملكيتها الارض ، فدعوى رفع اليد عن الارض تتعلق حينئذ بحق الدولة . هنا تعتبر الحقوق الانكليزية ان الدعوى موجهة ضد الدولة ، فلا تجيز سماعها الا عن طريق استعمال اصول التماس الحق - petition of right ؛ — أما الحقوق الامريكية، فتعتبر ان القضية تتعلق بالتخلي عن الارض من قبل الموظف المستولي عليها ، وأن طلب المدعي تمكن تلبيته بعمل تنفيذي مادي يقوم به الموظف ، فيتخلى عن الارض المدعى بها ؛ ولهذا تجيز سماع الدعوى بهذا الشأن ضد الموظف .

غير أن الحقوق العرفية الاميريكية — رغم توسعها في جعل الموظف هو المسؤول عن الالتزامات الادارية — تعتبر من ناحية أخرى ، ان الالتزامات الادارية المالية الناشئة عن عقد او جرم ، لا يمكن أن يسأل عنها الموظف شخصياً ، بل يسأل عنها الشخص العام (١) . فهذا الشخص هو الذي يجب ان تقام عليه الدعوى بسبب التزاماته . فما هي الحدود التي يمكن فيها اقامة الدعوى على الاشخاص العامة أمام المحاكم في امريكا ؟

تميز الحقوق الاميركية في هذا الصدد ما بين الاشخاص العامة المحلية والدولة، فالاشخاص العامة المحلية — في حدود مشابهتها للجماعات الخاصة (٢) — تعتبر

---

(١) يسأل الشخص العام في الولايات المتحدة عن هذه الالتزامات على اعتبار ان تنفيذها يتم عن طريق تعويض مادي يصرف من الاموال العامة .

(٢) يكون هناك شبه ما بين الاشخاص العامة المحلية و الجماعات الخاصة ، اذا كانت الوظيفة التي تمارسها هذه الاشخاص — ذات طابع جماعي خاص . اما اذا كانت الوظيفة ذات طابع حكومي ، فتكون الاشخاص العامة المحلية مشابهة للدولة ، وتخضع حينئذ للقواعد التي تطبق على الدولة

مسؤولة عن اعمال مستخدميها ، سواء في الالتزامات العقدية أو الالتزامات الناشئة عن جرم ، وتحاكم بشأنها أمام المحاكم العادية ، كما هي الحال في انكلترا .

أما الدولة ، فتطبق الولايات المتحدة بشأنها قواعد هي أوسع من القواعد الانكليزية في بعض النواحي ، وأضيق منها في النواحي الأخرى .

فالقواعد الامريكية أوسع من القواعد الانكليزية ، بمعنى أن الدولة تعتبر في الولايات المتحدة ، مسؤولة عن اعمال مستخدميها — في المواد العقدية ؛ ذلك أن الحقوق العرفية الامريكية لم تحتفظ بالقاعدة الانكليزية التي تقول: « الملك لا يمكن أن يخطئ » ، والتي هي الأساس في عدم مسؤولية التاج . فهذه القاعدة التي تقوم على احترام شخص الملك ، أقصيت عن الولايات المتحدة ، اذ لا محل لها في بلاد تتبع النظام الجمهوري .

ولكن القواعد الامريكية أضيق من القواعد الانكليزية ، لأنها لا تجيز دعوة الدولة للمحاكمة أمام المحاكم ؛ ذلك أن أصول التماس الحق Petition of right المتبع في انكلترا ، لا يمكن أن يطبق في الولايات المتحدة . وسبب ذلك أن الدولة كلها تتمثل في شخص الملك في انكلترا . فالموافقة (في اقامة الدعوى على الدولة) المعطاة من قبل الملك هي موافقة الدولة . أما بالنسبة للولايات المتحدة ، فرئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية فحسب ، ولا يمثل الا عنصراً واحداً من عناصر الدولة . فاذا أعطى رئيس الجمهورية موافقته ، فيكون عنصر واحد من عناصر الدولة هو الذي أعطى موافقته ، وليس الدولة بكاملها . ولهذا كان من المستحيل ادخال أصول التماس الحق في الحقوق الامريكية .

وهناك سبب آخر يمنع من دعوة الدولة أمام المحاكم لمحاكمتها بشأن التزاماتها المالية ، فالسلطة التشريعية وحدها — في الولايات المتحدة — هي التي يحق لها أن تفصل في هذه الالتزامات ، لأن الدعوى التي تتناول الالتزامات المذكورة ، انما ترمي بالنتيجة — الى استصدار أمر من المحكمة الى الدولة بدفع المبلغ المدعى به من الموازنة ، وهذا يشكل ممارسة للسلطة المالية . وبما أن السلطات المالية محصورة

بالسلطة التشريعية — عملاً بمبدأ تفريق الوظائف . لذلك كان الفصل في دعاوى الالتزامات المالية ضد الدولة ، يعود الى المجالس التشريعية ، لا الى المحاكم العادية. فدعاوى الافراد ضد الدولة بشأن التزاماتها المالية ، يجب أن تقدم — بحسب الحقوق العرفية الاميركية — الى المجلس التشريعي المختص الذي يفصل في هذا الطلب .

والخلاصة أن الحقوق العرفية الامريكية تبتعد عن الحقوق الانكليزية ، من حيث انها تمنع على القضاء سماع أية دعوى ضد الدولة بشأن التزاماتها المالية الناشئة عن عقد أو عن جرم ،— وانها تجعل حق الفصل في هذه الدعاوى من اختصاص السلطة التشريعية . ولكنها تقترب من الاسلوب الانكليزي من حيث انها تجيز اقامة الدعوى أمام القضاء ضد الموظف بسبب مسؤوليته الشخصية — وأنها تجيز استعمال أصول الاوامر Procédure des writs — مع هذا الفارق أن هذا المجال أوسع في الولايات المتحدة منه في انكلترا .

ب — مجالس القضايا Courts of claims

ان اسلوب الحقوق العرفية في رقابة القضاء على الادارة - في الولايات المتحدة - لم يبق هو ذاته ، بل تعدل مع الزمن بالقوانين الوضعية Statutes. ولم يتدخل المشرع الامريكي في الحد من دعاوى الأفراد ضد الموظفين- كما جرى في انكلترا بقانون حماية السلطات العامة عام ١٨٩٣ — فقد ظلت هذه الدعاوى على حالها في الولايات المتحدة ، ولكنه تدخل في شؤون الدعاوى ضد الادارة . في هذا الميدان، وسع المشترع صلاحية السلطة القضائية باحداث مجالس قضايا Courts of claims، وبذلك انتقل قسم من صلاحيات المجالس التشريعية في الفصل في دعاوى الالتزامات المالية الى السلطة القضائية .

والسبب في احداث مجالس القضايا، هو أن المشرع الامريكي لمس محاذير أسلوب تقديم الدعاوى الى المجالس التشريعية Pétition à la législature . فليس لدى المجالس التشريعية ، وبصورة خاصة الكونغرس — الوقت الكافي للنظر في مثل هذه الأمور القضائية التي تتزايد يوماً عن يوم . فرأوا أن خير حل لهذه المعضلة،

هو احداث هيئات خاصة للنظر في مثل هذه الدعاوى، وهذه الهيئات هي مجالس القضايا Courts of claims . كانت هذه المجالس في الأصل، تابعة للمجالس التشريعية، فاضحت بالنتيجة محاكم حقيقية تابعة للسلطة القضائية . وقد أحدثت هذه المؤسسة في الأصل، من قبل الدولة الاتحادية ومن أجلها . فاتبعتها في ذلك دويلات الاتحاد التي احدثت لديها مجالس قضايا Courts of claims .

احدث مجلس القضايا بالقانون المؤرخ في ٢٤ شباط سنة ١٨٥٥ ، وكان يتألف من رئيس وأربعة أعضاء يعينون مدى الحياة من قبل رئيس الولايات المتحدة بعد موافقة مجلس الشيوخ. على ان هذا المجلس لم يكن يتمتع الا بالقضاء المقيد La justice retenue لصالح الكونغرس ، لذلك لم تكن قرارات المجلس المذكور خاضعة للاستئناف امام المحكمة العليا ، لأن قراراته لم تكن تعتبر نافذة ما لم تقترن بقرار من الكونغرس.

ثم صدر القانون المؤرخ في ١٧ آذار سنة ١٨٦٦ ، فمنح مجلس القضايا Court of claims صلاحية القضاء المفوض La justice déléguée ، فأضحت قراراته نافذة بذاتها دون حاجة لاقترانها بقرار من الكونغرس . منذ هذا التاريخ، صارت المحكمة العليا تقبل الطعن استئنافاً بقرارات مجلس القضايا Court of claims. وقد ميز هذا القانون بين اعلان الحق وبين السماح او الاذن بالدفع - فبينما يعود اعلان الحق « الى مجلس القضايا ، يعود الاذن بالدفع الى السلطة التشريعية - واوجب على الكونغرس - لحماية سلطاته المالية الحقيقية - أن يصوت في كل سنة ، على اعتماد اجمالي بقيمة المبالغ المحكوم بها على الدولة ، يعده لهذا الغرض «سكرتير» الخزينة .

ولتخفيف العبء عن مجلس القضايا ، وتلافي تراكم الدعاوى لديه ، صدر في عام ١٨٨٧ قانون أعطى محاكم المقاطعات اختصاصاً حصرياً في الدعاوى التي لا تجاوز قيمتها الألف دولار .

على ان مجلس القضايا Court of claims لا يتمتع بحق القضاء المفوض الا في الدعاوى المالية الناشئة عن عقد، أما في الدعاوى المالية الناشئة عن جرم ، فلا يتمتع الا بالقضاء المقيد . فقانون عام ١٧٦٦ وقانون عام ١٨٨٧ — أبقيا لمجلس القضايا صلاحية القضاء المقيد لصالح الكونغرس ، بحيث يقتصر عمل مجلس القضايا

Court of claims — في الدعاوى المالية الناشئة عن جرم — على تقديم مشروع قرار الى الكونغرس ، فيتبناه هذا الأخير بالتصويت عليه .

وقد كان هذا الحد من سلطات مجلس القضايا الاتحادي ، محلاً الانتقاد . فلما أحدثت بعض دويلات الاتحاد مجالس قضايا لديها ، أعطتها اختصاصات كاملة ومطلقة في الدعاوى المالية ضد الدولة ، سواء كانت ناشئة عن التزامات عقدية أو جرمية.

والخلاصة يتصف مجلس القضايا الاتحادي بالصفات التالية :

١ — انه محكمة حقيقية

٢ — انه ليس محكمة ادارية ، بل محكمة خاصة قضائية ، اذ ان قراراته خاضعة للاستئناف أمام المحكمة العليا .

٣ — انه تطور ذات التطور الذي صادفته المحاكم الخاصة المكلفة برقابة الادارة، والتي لم تحصل على القضاء المفوض الا بعد ان مرت بمرحلة القضاء المقيد .

٤ — ان القضاء المقيد الممنوح الى مجلس القضايا يتصف بطابع خاص ، هو انه موضوع لصالح السلطة التشريعية لا لصالح السلطة التنفيذية .

ج — اقصاء المحاكم العادية في الولايات المتحدة

يوجد لدى الولايات المتحدة، اتجاه قوي نحو اعطاء ادارة المصالح العامة الى لجان ، واستبدال الموظف بمجلس او لجنة يسمى أعضاؤها من قبل رئيس السلطة التنفيذية . وتتمتع بعض هذه اللجان باختصاصات استشارية ، فتبدي آراءها بشأن القضايا المتعلقة بتنظيم المصالح العامة وسيرها ، بينما يتمتع اكثر اللجان بسلطات تنظيمية وادارية وقضائية .

والمجالس واللجان قليلة في الادارة الاتحادية . وبعض هذه اللجان استشارية فحسب ، كلجنة المصلحة المدنية Civil service commission التي تمد رئيس الولايات المتحدة بآرائها في تطبيق أحكام قانون سنة ١٨٨٣ المتعلقة بتعيين الموظفين .

وهناك مصلحة المنارات Lighthouse board ، والمصلحة الاتحادية الاحتياطي

Federal reserve board اللتان تتمتعان بصلاحيات واسعة في الرقابة على المصالح العامة او على المصالح الخاصة . وهناك اللجنة الاتحادية للتجارة Federal trade Commission »، وهي تجمع الى سلطاتها الادارية ، بعض الاختصاصات القضائية التي تتناول القضايا الادارية[1]، وقراراتها تقبل الطعن استثناءاً امام المحاكم العادية.

على ان ادارات الدولة هي التي تعددت فيها اللجان والمجالس بصورة خاصة . ويرجع سبب ذلك الى ازدياد تدخل الادارة في الرقابة ، والى الطابع الفني لهذه التدخلات . وقد شعروا بضرورة احداث مجلس خبراء فنيين على رأس المصالح العامة ، على اعتبار ان هؤلاء الخبراء اكثر كفاءة من موظفي السلك ، في ادارة هذه المصالح . فمنحوا هذه المجالس علاوة على السلطات التنظيمية والادارية ، سلطات قضائية للفصل في القضايا التي تنشأ عن سير هذه المصالح .

ونظراً لهذه الصلاحيات القضائية الممنوحة لهذه المجالس واللجان ، يعتقد بعض الحقوقيين انه حصل في الولايات المتحدة ماقد حصل في انكلترا من اقصاء المحاكم العادية . على ان الأمر خلاف مايعتقدون ، بالنسبة للظرف الحاضر — على الأقل. فالاختصاصات القضائية التي منحت للادارة في انكلترا — هي سلطات اصدار احكام نهائية غير قابلة للطعن امام المحاكم العادية . اما في الولايات المتحدة، فمقررات المجالس او اللجان هي مبدئياً — خاضعة لمراقبة المحاكم العادية .

نستخلص من هذا البحث ان الولايات المتحدة كانت أقل جرأة من انكلترا في سلوك الطريق المؤدية الى تأسيس محاكم ادارية . قد يكون هناك نواة للمحاكم الاداريه في الولايات المتحدة ، لأن تأسيس هذه المجالس واللجان ذات الصلاحية القضائية — يرجع سببه بالفعل ، الى ان بعض القضايا تتصف بطابع فني لا تصلح المحاكم العادية لحلها. وهذه الفكرة هي السبب الرئيسي في وجود المحاكم الادارية .

---

(١) لئن ذكرنا ان اختصاصات هذه اللجنة تتناول القضايا الادارية ، فلان اللجنة المذكورة تفصل في القضايا القائمة بين الافراد والمصالح الخاضعة لمراقبة الدولة.

وعلى هذا فليس بعيداً ان تحمل الينا الأيام القادمة خبر تأسيس محاكم ادارية الولايات المتحدة[١].

§ ٢ — الاسلوب الفرنسي والاساليب القريبة منه[٢]

١ — الاسلوب الفرنسي :

يقوم الاسلوب الفرنسي في القضاء الاداري ، على مبدأ التفريق بين السلطتين الادارية والقضائية . وقد رأينا خلال الفصول السابقة — كيف ان الادارة العامة تغلبت على القضاء ، وتخلصت من رقابة القاضي العادي ، لتقع من جديد تحت رقابة القاضي الاداري .

يتألف القضاء في فرنسا من سلسلتين من المحاكم مستقلتين عن بعضهما : المحاكم العادية وعلى رأسها محكمة التمييز ، والمحاكم الادارية ، وعلى رأسها مجلس الدولة . وقد كان مجلس الدولة في اول عهده ، هيئة استشارية ، ثم تطور حتى أصبح هيئة قضائية حقيقية تتمتع بالقضاء المفوض منذ عام ١٨٧٢ . وللمجلس الدولة الفرنسي اختصاصات ثلاثة في آن واحد : فهو محكمة تفصل بالدرجة الاولى والأخيرة في بعض الدعاوى ، — وهو المرجع الاستئنافي للاحكام الادارية الصادرة بالدرجة الأولى ، — وهو المرجع التمييزي للاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية

---

(١) أخذنا هذا البحث عن كتاب Le Contrôle Juridictionnel de l'Administration للاستاذ Roger Bonnard — وقد تعمدنا شرحه بالتفصيل ، ليقف القارىء على حقيقة الاسلوب الانكليزي - الاميركي ، وهو يناقض الاسلوب الفرنسي الذي نوصي به في هذا الكتاب .

(٢) يرجع كتاب La Révision des décisions administratives sur recours des administrés للمؤلفين Henry Puget و Georges Maleville وهو عبارة عن دراسة قام بها المعهد الدولي للعلوم الادارية في بروكسل l'Institut International des Sciences Administratives ، لحساب الأمم المتحدة عام ١٩٥٣ .

اصلاح القضاء الاداري في فرنسا

كان مجلس الدولة الفرنسي حتى عام ١٩٥٣ - هو المحكمة الاصلية في القضايا الادارية — اي المحكمة الصالحة للنظر في كل قضية ادارية صرفة لم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة. وبهذه الصفه كان مجلس الدولة صالحاً للنظر في الدعاوى الآتية بالدرجة الاولى والاخيرة :

— دعاوى القضاء الاداري الكامل ، اي الدعاوى التي يملك فيها مجلس الدولة حق الغاء القرار المطعون فيه وتعديله ، وحق الحكم بالتعويض عند الاقتضاء ؛

— دعاوى ابطال المقررات الادارية ، بما فيها المقررات التي نص القانون على انها غير تابعة لاي طريق من طرق المراجعة (١) ، لان هذه الصيغة انما تخرج عن اختصاص مجلس الدولة ، دعاوى القضاء الاداري الكامل فحسب ، — لا دعاوى الابطال لتجاوز حدود السلطه التي ترمي الى مراقبة شرعية المقررات الادارية وابطال المقررات المخالفة للقانون ؛

— المسائل المستأخرة التي تحال اليه من المحاكم العادية ، سواء أكانت هذه المسائل تتعلق بتفسير قرار اداري ، او تتعلق بتقدير صحته وشرعيته .

ثم كان مجلس الدولة يتمتع باختصاص استئنافي ، فهو ينظر استئنافاً في الاحكام

---

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، قرار صادر بتاريخ ١٧ شباط سنة ١٩٥٠ في قضية Ministre de L'Agriculture contre Mme Lamotte .

نشر في مجموعة Sirey عام ١٩٥٠ - ٣ - ٦٥ .

الصادرة بالدرجة الاولى عن المحاكم الادارية ، ومنها مجالس المحافظات ، ومجلس القضايا الادارية في المستعمرات les Conseils du Contentieux Administratif des Colonies .

واخيراً يتمتع مجلس الدولة باختصاص تمييزي بالنسبة للمحاكم الادارية التي تفصل بالدرجة الاخيرة ، فهو ينظر تمييزاً في جميع الاحكام الصادرة عن هذه المحاكم ، حتى التي نص القانون على انها غير قابلة للمراجعة sans recours ، لان هذه الصيغة انما ترمي الى استبعاد الاستئناف لا الى منع التمييز[1]

ان هذا التنظيم المحكم للقضاء الاداري الذي جعل الاختصاصات والسلطات كلها تجتمع لدى مجلس الدولة — كان له الاثر الفعال في تطور الاجتهاد الاداري الفرنسي ونموه ، وفي خلق الحقوق الادارية . ولكن تمركز القضاء الاداري على هذا الشكل ، كان يحمل في طياته عيباً واحداً ، هو أنـه أدى الى تراكم القضايا لدى مجالس الدولة لدرجة اصبح المجلس معها ينوء باعبائه . فقد بلغ عدد الدعاوى التي دورت لديه ١٥٠٠٠ دعوى في عام ١٩٤٧ ، فارتفع هذا العدد الى ١٩٠٠٠ في عام ١٩٤٩ ، والى ٢٤٠٠٠ في عام ١٩٥٣ . أمام هذا الوضع ، كان لا مناص من اعادة النظر في القضاء الاداري في فرنسا ، فصدرت في أواخر عام ١٩٥٣ ، عـدة مراسيم اصلاحية (٢) ، سلبت من مجلس الدولة اختصاصاته كمحكمة أصلية في القضايا

---

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، قرار صدر بتاريخ ٧ شباط سنة ١٩٤٧ في قضية D'Aillières نشر في مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ـ ٣ ـ ٦٢ .

ويرجع في هذا الموضوع ايضاً الى كتاب Les Pourvois devant le Conseil d'Etat contre les décisions des autres Tribunaux Administratifs للمؤلف Pierre de Font - Réaulx ص ٦٤ وما يليها .

(٢) هذه المراسيم صدرت تنفيذاً للفقرة الثالثة من المادة السابعة من القانون الصادر بتاريخ ١١ تموز عام ١٩٥٣ ـ تلك الفقرة التي خولت الحكومة امر اصلاح القضاء الاداري بمراسيم تنظيمية .

الادارية ، ومنحتهـا الى المحاكم الادارية les Tribunaux Administratifs المحدثة التي حلت محل مجالس المحافظات les Conseils de Préfecture ؛ فأصبحت هـــذه المحاكم الادارية محاكم اصلية تنظر في القضايا الادارية وتفصل فيها بداية بقرارات خاضعة للاستئناف امام مجلس الدولة .

على أن هذا المجلس ظل مختصاً للنظر بالدرجة الأولى والأخيرة في الدعاوى الآتية التي عينها له القانون حصراً ، وهي :

— دعاوى الابطـــال لتجاوز حدود السلطة المقامـة ضد المراسيم التنظيمية والفردية ؛

— القضايا المتعلقة بالأوضاع الشخصية الموظفين المعينين بمرسوم ؛

— الدعاوى المقامة ضد الاعمال الادارية التي يتجاوز نطاق تطبيقها — محكمة ادارية واحدة ؛

— القضايا المتعلقة بانتخابات المجلس الجزائري ، والطعون المقدمة ضدمناقشات هذا المجلس ؛

— القضايا الادارية التي نشأت خارج الاراضي الخاضعة لقضاء المحاكم الادارية ومجالس القضايا الادارية ؛

— القضايا الادارية غير المحلية التي تنشأ في الاراضي الخاضعة لمجالس القضايا الادارية — او التي تتعلق بحقوق موظفي الملاكات العامة ؛

- طلبات تفسير المقررات الادارية او تقدير صحتها ، فيما اذا كان الطعن في هذه المقررات بطريق الدعوى المباشرة — يعود في الاصل الى مجلس الدولة .

ثم ان مجلس الدولة ظل محتفظاً بالاختصاصات الآتية :

— النظر في الطعون الاستئنافية ضد الاحكام الصادرة بالدرجة الاولى عن المحاكم الادارية ، في كل الاحوال التي لا ينص فيها القانون على خلاف ذلك ؛

— النظر في الطعون التمييزية ضد الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن المحاكم الادارية .

تلك هي الخطوط الرئيسية لاصلاح القضاء الاداري الاخير في فرنسا. على انه تجب الاشارة هنا الى عبقرية التنظيم السابق للقضاء الاداري — الذي يرجع اليه الفضل في تشييد صرح الحقوق الادارية في فرنسا ؛ كما يجب علينا ان نلاحظ ان الاصلاح الاخير ، ما كان ليفكر فيه المشرع الفرنسي ، لولا تراكم القضايا لدى مجلس الدولة .

*

* *

بالدرجة الاخيرة . ومن أهم المحاكم الدنيا التي تخضع لرقابته — المحاكم الادارية في المقاطعات[١] ، وديوان المحاسبات ، ومجالس اعادة النظر ، ومحاكم اعادة النظر في المعاشات التقاعدية ، والمجلس الاعلى للتربية الوطنية ، الخ ..

على ان القضاء العادي يحتفظ بحق النظر في بعض الدعاوى التي تكون الادارة طرفاً فيها — ومنها :

— الدعاوى المقامة على الموظفين بسبب اخطائهم الشخصية .

— دعاوى العقود المعقودة مع الادارة العامة ، والتي لاتتضمن أي شرط مخالف للحقوق العادية .

— الدعاوى التي تتعلق بادارة الأملاك الخاصة .

— الدعاوى التي تتعلق بالضرائب غير المباشرة — او بالجداول الانتخابية .

قضايا الوسيلة الفعلية La voie de fait — اي قضايا الاعمال التي خرجت فيها الادارة عن كل حق .

ومن خصائص الاسلوب الفرنسي أن تقوم محكمة خاصة — هي محكمة الخلافات — بفصل الخلافات على الاختصاص فيمابين المحاكم العادية والقضاء الاداري. وهذه المحكمة — لاهي من القضاء العادي ، ولا من القضاء الاداري ، اذ انها مؤلفة من أعضاء نصفهم مأخوذ من مستشاري محكمة التمييز ، ونصفهم الآخر من مستشاري مجلس الدولة ، رأسهم جميعاً الوزير .

٢ — الاسلوب الايطالي[٢]

ألغت ايطاليا في عام ١٨٦٥ جميع المحاكم الادارية ، وخولت القضاء العادي

---

(١) حلت هذه المحاكم محل مجالس المحافظات في قانون اصلاح القضاء الاداري في فرنسا عام ١٩٥٣.

(٢) يراجع كتاب Le Contrôle juridictionnel de l'Administration للاستاذ Roger Bonnard وكتاب La Révision des décisions administratives Sur Recours des Administrés للمؤلفين Henry Puget, Georges Maleville وهو عبارة عن دراسة قام بها المعهد الدولي للعلوم الادارية في بروكسل لحساب الامم المتحدة عام ١٩٥٣.

صلاحية الفصل في الدعاوى الادارية التي يدور موضوعها حول حق مهضوم ، سواء أكان هذا الحق يدخل في زمرة الحقوق العامة او في زمرة الحقوق الخاصة . ولكن القضاء العادي لم يكن يملك حق ابطال المقررات الادارية المخالفة للقانون ، لأن هذا الاختصاص — بعد أن سلب من مجلس الدولة — أعطي للادارة العامة ذاتها .

غير أن ايطاليا ما لبثت ان عادت الى المحاكم الادارية ، فأعادت في عام ١٨٨٩ الى المجلس اختصاصه القضائي الذي يتعلق بابطال المقررات الادارية المخالفة للقانون ، اذا كانت تضر بمصلحة المدعي ؛ فصار المجلس المذكور يتمتع في آن واحد باختصاصين : اختصاص استشاري واختصاص قضائي .

وفي عام ١٩٨٠ ، منحت المحاكم الادارية في المقاطعات les juntes provinciales اختصاصات قضائية ، وبذلك اعيدت المحاكم الادارية التي كانت الغيت في عام ١٨٦٥ . وكان السبب في اعادتها ان الفقهاء والمشرعين في ايطاليا يعتبرون ان المصلحة تحتاج الى ذات الحماية التي يحتاجها الحق .

ثم في عام ١٩٠٧ منح مجلس الدولة الى جانب اختصاصه العام في ابطال المقررات الادارية لعدم شرعيتها — اختصاصاً في القضاء الاداري الكامل ، في بعض الاحوال التي حددها القانون .

واخيراً في عام ١٩٢٣ ، دخل القضاء الاداري في ايطاليا مرحلة حاسمة اقترب فيها كثيراً من القضاء الاداري الفرنسي ، وذلك بمنح مجلس الدولة اختصاصاً حصرياً في بعض القضايا التي سحبها القانون من صلاحية القضاء العادي ، فأضحى مجلس الدولة — اضافة الى اختصاصه العام في دعاوى الابطال — صالحاً للنظر ايضاً في بعض دعاوى القضاء الاداري الكامل ، وبعض القضايا ذات الطابع الشخصي التي انتزعها القانون من القضاء العادي . وهذه الاختصاصات لم تمنح للقضاء الاداري الا لاعتبارات فنية تتصل بصالح المرافق العامة وحسن سيرها ، وعلى اعتبار ان القضاة العاديين ليسوا واقفين على خصائصها ومقتضياتها .

اختصاص مجلس الدولة في دعوى الابطال

يشترط كي يكون مجلس الدولة الايطالي صالحاً للنظر في دعوى الابطال ، ان يكون موضوع الدعوى مستنداً الى مصلحة متضررة . فان كانت الدعوى تدور حول حق مهضوم ، فهي من اختصاص القضاء العادي[1] ، لأن قضاء مجلس الدولة الايطالي قضاء موضوعي في شرعية المقررات الادارية — لا قضاء شخصي . والعيوب التي تستوجب ابطال القرار الاداري المطعون فيه هي : عدم الاختصاص ، عيب الشكل ، خرق القانون ، سوء استعمال السلطة .

وصلاحية مجلس الدولة للنظر في دعوى الابطال تشمل جميع المقررات الادارية ، ماعدا اعمال الحكومة — اي ما عدا الاعمال التي تقوم بها الحكومة بصفتها السياسية .

اما الانظمة الادارية ، فلا تسمع الدعوى المباشرة ضدها ، بل تسمع ضد اعمال تنفيذ النظام — على اعتبار ان مصلحة الفرد لا تتضرر بالنظام ذاته وإنما تتضرر عن طريق تنفيذ النظام .

ثم ان دعوى الابطال لا تقام امام مجلس الدولة ، الا بعد ان يكون المدعي قد فرغ من مراجعة جميع السلطات التسلسلية .

اما الخلافات على الاختصاص فيما بين القضاء العادي والقضاء الاداري ، فتفصل فيها محكمة التمييز بهيئتها العامة ، وهذا ما يجعل مجلس الدولة الايطالي ادنى مرتبة من محكمة التمييز .

٣ — الاسلوب البلجيكي[2]

لم ينص دستور عام ١٨٣١ — البلجيكي — على محاكم ادارية ، بل اعطى المحاكم

---

(١) اذا كانت الدعوى تهدف الى ابطال قرار يضر بحق المدعي ، فتقام الدعوى بشأنه امام المحاكم العادية ، التي تنظر في شرعيته وترسله عند الايجاب - الى السلطة الادارية لابطاله

(٢) يراجع كتاب Le Contrôle Juridictionnel de l' Administration للاستاذ Roger Bonnard ،

العادية صلاحيات واسعة للفصل في القضايا الادارية . فقد ساد لدى واضعي الدستور آنذاك ، شعور كراهية غريب ضد المحاكم الادارية ، بسبب ما كان عالقاً في اذهانهم من استبداد الحكم المطلق خلال العهد الفرنسي الذي امتد حتى عام ١٨١٤ ، والعهد الهولاندي الذي تلاه وامتد من عام ١٨١٤ حتى عام ١٨٣٠ .

ويقوم هذا الأسلوب على التمييز ما بين المصلحة والحق، فتكون المحاكم العادية صالحة للنظر في الدعاوى الادارية التي تستند الى التعدي على حق الفرد من قبل الادارة . ولكن يخرج عن اختصاصها النظر في الدعاوى الادارية التي تستند الى عمل اداري غير مشروع اضر بمصلحة الفرد ؛ — وبتعبير آخر ، يجعل الاسلوب المذكور اختصاص المحاكم العادية شاملاً جميع القضايا الادارية ، ماعدا الامور التالية:

— الدعاوى التي يدور موضوعها حول اوضاع ليس للافراد فيها حق مكتسب ، بل مجرد مصلحة فحسب .

— دعاوى مسؤولية الادارة المدنية ، اذا كان الضرر موضوع الدعوى قد اصاب مصلحة للفرد — لا حقاً من حقوقه .

— تقدير عدم المشروعية المادية للعمل الاداري .

— ابطال الاعمال الادارية غير المشروعة، واصدار الأوامر والنواهي للادارة .

على ان الدستور البلجيكي — وان كان لم ينص على وجود محاكم ادارية ، الا أنه لم يمنع احداثها . ورغم المناقشات الحادة امام المجالس والمحاولات العديدة المختلفة ، ظل هذا الدستور حائلا دون احداث المحاكم الادارية في بلجيكا حتى اواخر عام ١٩٤٦ ، فأحدث مجلس الدولة في هذا التاريخ، ولكنه لم يباشر اعماله الا في شهر تشرين الاول عام ١٩٤٨ .

ويتمتع مجلس الدولة البلجيكي باختصاصات ضئيلة ، فلا يملك حق النظر الا في الدعاوى التي تستند الى الاضرار بالمصلحة فحسب ، سواء كانت هذه الدعاوي تدخل في زمرة دعاوى الابطال او دعاوى التعويض . اما الدعاوى التي تستند الى حق مهضوم ، فهي من اختصاص المحاكم العادية . فيتضح من هنا ان اختصاصات

القضاء العادي البلجيكي ظلت على حالها ، ولم يأخذ منها مجلس الدولة شيئاً . ثم ان سلطات مجلس الدولة البلجيكي محدودة ، حيث انه لايملك حق القضاء المفوض الا في دعاوى الابطال ، دون دعاوى التعويض ؛ فقضاؤه في الدعاوى الأخيرة هو قضاءمقيد justice retenue .

ويعتبر مجلس الدولة ادنى مرتبة من محكمة التمييز ، التي تفصل في الخلافات على الاختصاص فيما بين القضاء العادي والقضاءالاداري،سواء أكانت هذه الخلافات سلبية ام ايجابية .

§ ٣ الاسلوب الجرماني(١)

توزع الاختصاصات — في الاسلوب الجرماني — فيمابين المحاكم العادية والمحاكم الادارية ، على اساس التمييز مابين القضاياالادارية الخاضعة للحقوق الخاصة، والقضايا الادارية الخاضعة للحقوق العامة ، فالدعاوي الأخيرة هي وحدها من اختصاص المحاكم الادارية .

وللتمييز مابين هذين النوعين من الدعاوى ، ينبغي التفريق مابين اعمال السلطة atces d'autorité واعمال الادارة actes de gestion . فالدعاوى الناشئة عن اعمال السلطة تخضع للحقوق العامة ، بينما تخضع الدعاوى الناشئة عن اعمال الادارة — الى الحقوق الخاصة .

والمحاكم الادارية — في الاسلوب الجرماني — تتمتع بسلطة القضاء المفوض، وقد جرى تعيين اختصاصاتها بالطريقتين التاليتين معاً : طريقة النص العام (او طريقة التعميم) procédé de la clause générale وطريقة التعداد(او طريقة التخصيص) le procédé d'énumeration. وهذه المحاكم مستقلة جميعها عن

---

(١)راجع كتاب La Revision des décisions administratives sur Recours des Administrés لمؤلفيه Georges Maleville, Henry Puget

القضاء العادي . اما بالنسبة لاستقلالها عن الادارة ، فيجب التفريق مابين المحاكم الادارية العليا والمحاكم الادارية الدنيا . فالمحاكم الادارية العليا مستقلة تماماً عن الادارة ، وهي تشكل محاكم حقيقية ، متخصصة بالوظيفة القضائية فحسب ، بحيث لايشترك اعضاؤها في اعمال الادارة ، وهي مؤلفة من قضاة محترفين يتمتعون بالحصانة القضائية . بينما لاتتمتع المحاكم الادارية الدنيا بصفة من هذه الصفات.

اما فيما يتعلق باختصاص القضاء الاداري ، فيميز الاسلوب الجرماني مابين النزاع الموضوعي le contentieux objectif والنزاع الشخصي le contentieux subjéctif — ويقصر اختصاص المحاكم الادارية على النظر في النزاع الاداري الشخصي فحسب. دون النزاع الحقوقي الموضوعي ، لأن المدعي لايجوز له في الأصل ان يتذرع بحق من هذا القبيل ، مادام النزاع الموضوعي يتناول مسألة خرق قاعدة حقوقية موضوعية فحسب . كذلك لاتسمع الدعوى ضد قرار اداري غير مشروع لايمس حقاً من الحقوق الفردية ، بل يضر مصلحة فردية فحسب ، لأن الحقوق الجرمانية لاتعترف للفرد بأي حق شخصي في مشروعية اعمال الادارة.

هذا هو نطاق اختصاص القضاء الاداري في الاسلوب الجرماني .اما الخلافات على الاختصاص فيما بين المحاكم الادارية والمحاكم العادية ،فمحكمة التمييز بهيئتها العامة هي المرجع النهائي للفصل في الخلاف ،بقرار غير قابل لاي طريق من طرق المراجعة.

النمسا (١):

والاسلوب النمساوي قريب جداً من الاسلوب الالماني ، فيقوم هو ايضاً على التفريق مابين النزاع الخاضع للحقوق الخاصة ، ويعود حق الفصل فيه الى المحاكم العادية — وبين النزاع الخاضع للحقوق العامة ، ويعود حق الفصل فيه الى القضاء الاداري .

---

(١) يراجع كتاب le Contrôle juridictionnel de l' Administration الاستاذ Bonnard .

وتوجد في النمسا محكمة ادارية وحيدة تتمتع باختصاصات ممنوحة لها بطريقة النص العام .

البرتغال (١)

أقامت البرتغال لديها محاكم ادارية على درجتين ، وجعلت هذه المحاكم — وبصورة خاصة المحكمة الادارية العليا Le Tribunal Administratif Suprême — مستقلة عن الادارة العاملة . على ان هذه المحاكم لا تنظر الا في الدعاوى الادارية الخاضعة للحقوق العامة ، اما الدعاوى الادارية الخاضعة للحقوق الخاصة ، فهي من اختصاص المحاكم العادية .

وتقوم في فصل الخلافات على الاختصاص مابين المحاكم العادية والمحاكم الادارية — محكمة خلافات مأخوذة عن النموذج الفرنسي .

اسوج (١) :

في اسوج ، تفصل المحاكم العادية في الدعاوى التي تنشأ عن عقود الادارة وشبه عقودها — وفي دعاوى مسؤوليتها الناشئة عن اعمال موظفيها العامين .

اما مجموع الخلافات الادارية ، فظلت زمناً طويلاً لا تخضع الا للمراجعة الاسترحامية او التسلسلية . ولكن منذ عام ١٩٠٩ ، تأسست محكمة ادارية عليا ، هي مجلس الحكومة La Cour de Gouvernement الذي تنحصر اختصاصاته في حالات عينها القانون بطريقة التعداد . وفيما عدا هذه الحالات ، لا سبيل امام صاحب العلاقة سوى مراجعة الادارة عن طريق المراجعتين الاسترحامية والتسلسلية .

---

(١) هذه الفقرات مأخوذة عن كتاب La Révision des décisions administratives sur recours des administrés للمؤلفين Georges, Maleville و Henry Puget — عام ١٩٥٣ .

§ ٤ — الاساليب التي يغلب فيها القضاء العادي

اسبانيا (١) :

في هذه الدولة، افردت هيئات من القضاء العادي، وخصصت للفصل في الدعاوى الادارية. ولا تزال اسبانيا تحتفظ بآثار من العهد الذي كانت توجد فيه محاكم اقليمية ومجلس دولة من النموذج الفرنسي القديم. ففي اسفل الهرم، توجد محاكم اقليمية اكثرية اعضائها مأخوذة عن محاكم الاستئناف او البداية، وفوق هذه المحاكم توجد احدى غرف المحكمة العليا Tribunal Suprême (٢) - وهي الغرفة الثالثة La tercera sala. وتتألف هذه الغرفة من رئيس وتسعة اعضاء، يشترط ان يكون اربعة منهم قد اشغلوا مناصب ادارية عليا في الدولة، وعينوا لهذا الاعتبار اعضاء في المحكمة العليا Supremo. تفصل هذه الهيئات في الدعاوى الادارية. اما المحاكم العادية الاخرى، فهي ذات صلاحية في حالة التعدي على حق مدني، او اذا كانت الادارة في عملها، انزلت نفسها منزلة الافراد. وفي حالة الخلاف على الاختصاص فيما بين هذه الهيئات القضائية، يفصل فيه رئيس الدولة بمرسوم بعد استشارة مجلس الدولة. وهذا المجلس الذي لا يزال قائماً حتى الآن، يفصل في بعض المراجعات شبه القضائية.

ومن خصائص الاسلوب الاسباني ان الهيئات القضائية، وان كانت تتمتع بحق القضاء المفوض، — الا ان احكامها ليست ملزمة للادارة العامة، فتملك الحكومة حق رفض الاحكام القضائية الصادرة ضدها. على ان هذا الرفض الذي يقرره مجلس الوزراء، يفسح مجالاً لاقامة دعوى التعويض عن الضرر الناشيء عن عدم التنفيذ.

---

(١) المرجع السابق.

(٢) هذه المحكمة هي بمثابة محكمة التمييز عندنا.

سويسرا (١) :

لقد منحت سويسرا المحاكم العادية — في الاتحاد وفي « الكانتونات»(٢) — حق الفصل في دعاوى الحقوق الخاصة ، وفي قسم من دعاوى الحقوق العامة .

فالاتحاد ظل زمناً طويلاً محتفظاً باسلوب المراجعات الادارية ، الاسترحامية والتسلسلية ، لحل القسم الاكبر من الخلافات الخاضعة للحقوق العامة ، ولم يكن يسمح بغير هذا الاسلوب . ثم منح فيما بعد ، صلاحية الفصل في هذه الخلافات،الى شعبة خاصة في المحكمة الادارية Le Tribunal Fédéral . اما الخلافات على الاختصاص ، فتفصل من قبل المجلس التشريعي ، وهو المجلس الاتحادي .

امـا « في الكانتونات » فلا يزال مرعياً اسلوب المراجعة الادارية اوالمراجعة شبه القضائية في حل الخلافات الخاضعة للحقوق العامة والتي لم يعهد بها القانون ، بنص خاص ، الى المحاكم العادية .

النروج والدانمارك(١) :

في هاتين الدولتين، يعود الفصل في الدعاوى الادارية الى المحاكم العادية— كما هي الحال في الدعاوى بين الافراد .

على ان الدانمرك اقصت القضاء العادي - بموجب قوانين حديثة — عن النظر في بعض الدعاوى الادارية ، — وبذلك اقتربت كثيراً من الاسلوب الانكليزي . فهي تارة تمنح حق الفصل في بعض الدعاوى الادارية الى محاكم ادارية صغيرة ، وتارة أخرى لاتسمح الا بمراجعات ادارية بحتة او مراجعات شبه قضائية .

---

(١) هذه الفقرات مأخوذة عن كتاب La Révision des décisions administratives sur Recours des administrés لمؤلفين Henry Puget و Georges Maleville وهو عبارة عن دراسة قام بها المعهد الدولي للعلوم الادارية في بروكسل L' Institut International des Sciences Administratives لحساب الامم المتحدة في عام ١٩٥٣ .

(٢) الكانتونات Les Cantons في سويسرة هي الدويلات .

اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية(١)

لايسمح في هذا الاتحاد، الا بالمراجعات الادارية البحتة، لحل الخلافات الادارية. وفي الاحوال النادرة التي يجيز فيها القانون اقامة الدعوى ضد قرار اداري، — كالدعوى المقامة على قرار حجز اموال الفرد لعدم دفعه الضرائب — فالمحاكم العادية هي الصالحة للفصل فيها.

§ ٥ — القضاء الاداري في البلاد العربية

١ ـ الاسلوب العراقي

تقام الدعاوى الادارية على الدولة والادارات العامة في المملكة العراقية أمام المحاكم العادية. على ان المادة ٨٨ من الدستور العراقي نصت على تأسيس محاكم أو لجان خاصة للنظر في بعض القضايا الادارية، كمحاكمة افراد القوات المسكرية، وحسم الخلافات الواقعة بين الحكومة وموظفيها — فيما يختص بخدماتهم، والنظر في الخلافات المتعلقة بالتصرف في الاراضي وحدودها. وهذه اللجان والمحاكم الخاصة ليست دائمة ومستقلة، بل هي محاكم موقتة تؤلف عند الاقتضاء؛ وقد نصت المادة ٧٩ من الدستور ان اصول المحاكمة لديها وطرق الطعن باحكامها تعين جميعها بقوانين خاصة.

هذا وقد نص الدستور العراقي على « ديوان خاص » يتألف على الوجه الآتي: ثلاثة اعضاء من محكمة التمييز وثلاثة اعضاء من كبار موظفي الادارة يرأسهم جميعاً رئيس محكمة التمييز. وينحصر اختصاص هذا الديوان في تفسير نصوص القوانين والانظمة، دون نصوص الدستور، لان تفسير الدستور وتمحيص دستورية القوانين يدخلان ضمن اختصاصات المحكمة العليا العراقية.

---

(١) المرجع السابق

٢ — الاسلوب الاردني

كانت الدولة والادارات العامة في المملكة الاردنية الهاشمية تحاكم أمام المحاكم العادية. فتنص المادة ٦٠ من الدستور الاردني على ان « للمحاكم المدنية حق القضاء على جميع الاشخاص في المملكة الاردنية الهاشمية في جميع المواد المدنية والجزائية ، بما فيها دعاوى المطالبات التي تقيمها حكومة شرق الاردن او تقام عليها — الا في المواد التي يفوض حق القضاء فيها الى المحاكم الخاصة بموجب احكام هذا الدستور أو اي قانون آخر معمول به اثناء ذلك » [1].

على ان الدعاوى ضد الدولة والادارات العامة كانت الى ما قبل ١٦ شباط عام ١٩٥٢ تخضع الى الاصول الآتية :

لا تسمع محاكم شرق الاردن أية دعوى حقوقية — مهما كان نوعها — على جلالة الملك، سواء أكانت تلك الدعوى اصلية ام متقابلة، الا بعد الحصول على اذن خطي من جلالة الملك باقامة الدعوى .

أما الدعاوى الحقوقية على الحكومة أو على أية دائرة من دوائرها، فكان يشترط لسماعها ، الحصول على اذن من رئيس الوزراء ، وان تكون الدعوى من أجل احد هذه الاغراض :

آ — الحصول على اموال منقولة أو التعويض بمقدار قيمتها .

ب — تملك اموال غير منقولة او التصرف بها او نزع اليد عنها او استردادها او التعويض بمقدار قيمتها .

جـ — الحصول على نقود او تعويضات نشأت عن عقد عقد بصورة مشروعة مع الحكومة او أية دائرة من دوائرها .

---

(١) لقد نص قانون ضريبة الابنية والاراضي المنشور في العدد ١٢١ من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ ١٥-١-١٩٢٦ - على لجان استئنافية تتألف من الحاكم الاداري والقاضي ومأمور البنك الزراعي وعضوين من الاعيان ينتخبهما المجلس الاداري للنظر في الاعتراضات على الضريبة . فهذه اللجان تعتبر من المحاكم الادارية .

والدعوى — سواء أكانت ضـد الملك او ضد الحكومة او ضد الدوائر الرسمية — تقام على النائب العام بصفته مدعى عليه .

وعند اكتساب الحـكم الصادر على الحكومة او دائرة من دوائرها ، الصورة القطعية ، ترسل صورة الحكم الى رئيس الوزراء الذي عليه ان يصدر أمراً بالتنفيذ؛ وفيما يختص بالاحكام التي تصدر ضد جلالة الملك ، فانهـا ترفع الى جلالته ليأمر بانفاذها . وليس لدائرة الاجراء ان تقوم بأية معاملة تنفيذية على جلالة الملك او على الحكومة او دوائرها .

وفي عام ١٩٥٢ ، الغيت الاصول السابقة واعطيت محكمة العدل العليا ، وهي بمثابة محكمة التمييز عندنا ، حق النظر في القضاء الاداري ، ويدخل فيه دعاوى الغاء المقررات الادارية ، والدعاى المتعلقة باوضاع الموظفين ورواتبهم وتعيينهم وترفيعهم وتسريحهم ورواتبهم ومعاشاتهم التقاعدية — وفي الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية ، وفي الطعون التي يقدمها الموظفون العموميون ضـد المقررات الصادرة عن السلطات التأديبية .

والغيت اصول الاستحصال على الاذن المسبق قبل اقامة الدعوى .

٣ — الاسلوب اللبناني

يأخذ لبنان بالأسلوب الفرنسي في القضاء الاداري ، اي ان القضاء لديه يتألف من سلسلتين من المحاكم مستقلتين عن بعضها : المحاكم العادية وعلى رأسهـا محكمة التمييز ، والمحاكم الادارية وعلى رأسها مجلس الشورى .

على ان هذا المجلس لم يعرف الاستقرار في حياته ، فكان تارة يلغى وتعطى صلاحياته الى غرفة في محكمة التمييز ، وتارة أخرى يعاد الى الوجود . وقد اعيد احداثه أخيراً في التاسع من شهر كانون الثاني ١٩٥٣ ، كمحكمة ادارية عليا تنحصر وظائفها بالأمور القضائية البحتة ، دون الامور الاستشارية او التشريعية . فهو يفصل في نوعين رئيسيين من الدعاوى :

دعاوى القضاء الاداري الكامل ، ودعاوى الغاء المراسيم والقرارات الادارية.

وتدخل في زمرة القضاء الاداري الكامل الدعاوى الآتية :

— دعاوى التعويض عن اضرار وقعت بسبب اشغال عامة او تنفيذ مصالح عامة،

— دعاوى العقود والمشتريات والالتزامات والامتيازات الادارية التي اجرتها الادارات العامة لتأمين سير المصالح العامة ،

— دعاوى الضرائب المباشرة وغير المباشرة ،

— دعاوى رواتب الموظفين العموميين ومعاشات تقاعدهم ،

— قضايا شغل املاك الدولة ،

— قضايا الانتخابات للمجالس الادارية والبلدية والاختيارية.

ومن خصائص مجلس الشورى اللبناني انه يتمتع باختصاصات ثلاثة : فهو محكمة اصلية في القضايا الادارية ، فيفصل فيها بالدرجة الاولى والاخيرة، وهو محكمة استئنافية بالنسبة للاحكام الصادرة بالدرجة الاولى عن المحاكم الادارية ، ومحكمة تمييزية بالنسبة للاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة .

اما الخلافات على الاختصاص فيما بين القضاءين المدني والاداري فتفصل فيها محكمة الخلافات .

٤ — الاسلوب المصري :

كانت المحاكم العادية في مصر — الى ما قبل ٧ آب ١٩٤٦ — هي الصالحة للنظر في الدعاوى المقامة على الادارات العامة . ولكن صلاحيتها كانت تقتصر على دعاوى القضاء الكامل ، دون دعاوى الالغاء ؛ فكانت — في معرض الدعاوى — تمتنع عن تطبيق اللوائح التنظيمية المخالفة للقوانين ، ولكنها لم تكن تملك حق الغائها ولا حق الغاء القرارات الادارية الفردية .

وقد ظل الوضع على هذه الحال، الى ان صدر القانون المؤرخ في ٧ آب ١٩٤٦ فأحدث « مجلس الدولة » ؛ ولكن وجد المشرع ضرورة لاعادة النظر في تنظيمه

وتعيين اختصاصاته ، واصول المحاكمة لديه ، فصدر قانون مجلس الدولة بتاريخ ٢ شباط ١٩٤٩ ، مقتبساً اكثر احكامه عن مجلس الدولة الفرنسي .

ومجلس الدولة المصري هيئة قائمة بذاتها ملحقة بوزارة العدل ، ويتألف من:

— محكمة القضاء الاداري وجمعيتها العمومية،

— قسمي الرأي والتشريع وجمعيتها العمومية،

— الجمعية العمومية لمجلس الدولة.

ويشكل المجلس من رئيس ووكيلين وعدد كاف من المستشارين ، ويكون احد الوكيلين للمحكمة والآخر لقسمي الرأي والتشريع .

آ - محكمة القضاء الاداري :

تختص هذه المحكمة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية ، ويكون لها فيها ولاية القضاء كاملة :

— الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية،

— المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين او لورثتهم ،

— طلبات الطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة او بالترقية ،

— الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية ،

— الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بالغاء القرارات الادارية النهائية الصادرة باحالتهم الى المعاش او الاستيداع او بفصلهم عن غير الطريق التأديبي ،

— الطلبات التي يقدمها الافراد او الهيئات بالغاء القرارات الاداريه النهائية .

وتختص محكمة القضاء الاداري ايضاً بالفصل في طلبات التعويض عن الاضرار التي سببتها القرارات الادارية النهائية ، كما تختص بالفصل في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة وعقود التوريد الادارية . ولكن يترتب على رفع

دعاوى التعويض ودعاوى العقود الادارية امام هذه المحكمة ، عدم جواز رفعها الى المحاكم العادية — كما يترتب على رفعها امام المحاكم العادية، عدم جواز رفعها امام محكمة القضاء الاداري . وهذا يعني ان المشرع في قانون مجلس الدولة ، ترك الخيار للمدعي في هذه الدعاوى ، ان شاء رفعها الى محكمة القضاء الاداري ، وان شاء رفعها الى المحاكم العادية .

وتستوجب اصول المحاكمة ان تتبع الاصول الخطية في تبادل اللوائح ، وان لا تقام الدعوى الا ضد قرار اداري مسبق ، وان تتألف المحكمة من خمسة اعضاء للنظر في دعوى الالغاء ، ومن ثلاثة اعضاء فقط في الدعاوى الاخرى. والاحكام الصادرة عن محكمة القضاء الاداري لا تقبل الطعن، الا بطريق التماس اعادة النظر في الاحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية .

ب ـ قسم الرأي .

يتكون هذا القسم من ادارات يرأس كل منها مستشار ، وتوزع بينها المسائل التي يطلب الرأي فيها من رئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمصالح المختلفة .

وقد نص القانون على انه لا يجوز لاية وزارة او مصلحة من مصالح الدولة ان تبرم او تقبل او تجيز اي عقد او صلح او تحكيم او تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه — بغير استفتاء ادارة الرأي المختصة .

ويبدي قسم الرأي مجتمعاً رأيه في المسائل الآتية :

١ — كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد او مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار ،

٢ — صفقات التوريد او الاشغال العامة ، وعلى وجه العموم ، كل عقد يرتب حقوقاً او التزامات مالية للدولة او عليها اذا زادت قيمته على خمسين الف جنيه ،

٣ — قبول الهبات والوصايا والاوقاف للأشخاص المعنوية العامة او الهيئات ذات المنفعة العامة ،

٤ – الترخيص في تأسيس الشركات التي ينص القانون على ان يكون انشاؤها بمرسوم ،

٥ – المسائل التي تحال اليه بسبب اهميتها،من رئيس مجلس الوزراء او من احد الوزراء، اومن رئيس مجلس الدولة، اوالتي يرى احدمستشاري قسم الرأي عرضها عليه.

٦– المنازعات التي تنشأ بين الوزارات او بين المصالح المختلفة ، او بين هذه الوزارات والمصالح وبين الهيئات الاقليمية او البلدية او بين هذه الهيئات .

ح – قسم التشريع :

يتولى هذا القسم صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة،عدا ما كان منها خاصاً بميزانية الدولة او بفتح اعتمادات اضافية او غير عادية . ويتولى كذلك صياغة المراسيم عدا ما تعلق منها بحالات فردية ، وصياغة اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين والمراسيم .

وتختص الجمعية العمومية لقسمي الرأي والتشريع :

بمراجعة مشروعات القوانين والمراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية التي يتولى قسم التشريع صياغتها ، وكذلك مراجعة مشروعات القوانين التي يرى رئيس احد مجلسي البرلمان احالتها اليها .

— اعداد التشريعات التفسيرية التي يصدرها مجلس الوزراء في الاحوال التي يخوله القانون فيها هذا الحق .

د – الجمعية العمومية لمجلس الدولة :

اما الجمعية العمومية لمجلس الدولة ، فتختص بابداء الرأي مسبباً في المسائل الدولية والدستورية، والتشريعية التي تحول اليها بسبب اهميتها، من رئيس مجلس الوزراء او من احد الوزراء او من رئيس احد مجلسي البرلمان او من رئيس مجلس الدولة .

تلك هي اختصاصات مجلس الدولة المصري وأصول القضاء الاداري في مصر، ويتضح منها ان القطر الشقيق أخذ أخيراً بالأسلوب الفرنسي ، وكان من الخير سلوكه هذا الطريق، لأن القسم الاكبر من تشريعه مستقى من التشريع الفرنسي.

الفصل الخامس

المراحل التي مر بها القضاء الاداري السوري

ان من يتصفح تاريخ القضاء الاداري السوري ، تسترعي انتباهه حتماً هاتان الملاحظتان :

أولاً — ان مجلس الشورى السوري ، خلال المدة القصيرة الواقعة ما بين عام ١٩١٨ وعام ١٩٤١ — تطور تطوراً كبيراً من حيث تشكيلاته واختصاصاته.

ثانياً ان هذا المجلس كان دوماً مهدداً بالزوال .

فاما من حيث تطوره ، فانه خلال الفترة الواقعة ما بين عام ١٩١٨ وعام ١٩٤١ — تطور تطوراً سريعاً حتى أصبح مماثلا لمجلس الدولة الافرنسي .

وفي الواقع كان مجلس الشورى في العهد الفيصلي ، يجمع الى اختصاصه القضائي وظائف ادارية وتشريعية في آن واحد . ثم انه لم يكن يتمتع الا بالقضاء المقيد justice retenue ، وكان قضاؤه مقصوراً على بعض الدعاوى فقط . وفي عام ١٩٢٥ لم يعد مجلس الشورى هيئة تساعد الحكومة في أعمالها التشريعية والادارية والقضائية ، بل أصبح محكمة ادارية فحسب ، تملك حق القضاء المفوض justice déléguée ، أي ان احكامها كانت نافذة بدون تصديقها من رئيس الحكومة . ثم في عام ١٩٣٤ ، اصبح مجلس الشورى محكمة ادارية عليا ، واصبحت احكامه غير تابعة للتمييز أمام مجلس القضايا الاعلى في المفوضية العليا — كما كانت في السابق — ، وقد منحه المرسومان ١٠ و ١١ المؤرخان في ٢ كانون الثاني ١٩٣٤ صفة المحكمة الاصلية في القضايا الادارية .

ثم في عام ١٩٤١ اعطي صلاحية البت في القضايا الادارية ذات الصالح الاجنبي، وقد كانت هذه القضايا من قبل ، من صلاحية المحاكم المدنية المختلطة ، وبهذا أصبح اختصاصه القضائي لا يقل عن اختصاص مجلس الدوله الافرنسي .

واما من الناحية الثانية ، ناحية عدم الاستقرار ، فان مجلس الشورى الغي خلال هذه الفترة القصيرة ثلاث مرات ، الاولى من عام ١٩٢٣ حتى عام ١٩٢٥ ، — والثانية من عام ١٩٣٨ حتى عام ١٩٤١ — ، والثالثة في ٣١ كانون الثاني عام ١٩٥١ .

§ ١ — مجلس الشورى في العهد الفيصلي — قرار ٧ تشرين الاول ١٩١٨

بعد انفصال سوريا عن الامبراطورية العثمانية اثر الحرب العالمية الاولى، واعلان استقلالها من قبل الحلفاء في ٦ تشرين الأول ١٩١٨ ، كان اول عمل فكر به المغفور له فيصل ، عند استلام الحكم ، هو تأليف مجلس شورى يساعده في العمل. فاتخذ قراراً في ٧ تشرين الاول حدد فيه عدد اعضاء المجلس بخمسة على الأقل ، وخمسة عشر على الاكثر ، وقسم المجلس الى شعبتين :

آ — شعبة التشريع والحقوق ،

ب — شعبة المالية والاشغال العامة .

وجعل على رأس كل منها نائباً عن الرئيس ، وعند تمييز احد القرارات الصادرة عن احدى هاتين الشعبتين ، كانت تجتمع الهيئة العامة للمجلس وتبت في القضية بصورة نهائية .

كانت وظائف مجلس الشورى متنوعة جداً ، فكانت له في آن واحد وظائف تشريعية وادارية وقضائية .

الوظائف التشريعية :

كان مجلس الشوري يسن القوانين والانظمة الموقتة الضرورية لحسن سير

شؤون الدولة ، ويحدث الدوائر العامة ويلغيها . ويحدد الملاكات العامة ، وينظم موازنة الدولة الخ . . .

على أن قراراته هذه لم تك نافذة الا بعد تصديقها من قبل الامير .

الوظائف الادارية :

وكان ينتقي كبار الموظفين ويحدد مسؤولية رؤساء الدوائر ويراقب الأوقاف الاسلامية ويقبل الهبات الممنوحة للدولة .

الوظائف القضائية :

وكان له حق الفصل في الدعاوى الادارية المتعلقة بالضرائب ورواتب الموظفين والتقاعد والعقود الادارية وغنائم الحرب والتعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة الخ . . .

الا أن أحكامه ما كانت تصبح نافذة الا بعد تصديقها من الحاكم العسكري ؛ وبعد اعلان الملكية ، اصبح هذا التصديق منوطاً برئيس مجلس الوزراء .

يتضح من هذه الوظائف ان مجلس الشورى الفيصلي انما كان هيئة تساعد الملك في الأمور التشريعية والادارية والقضائية ، عن طريق الشورى — أي عن طريق ابداء الرأي .

§ ٢ — مجلس الشورى لعام ١٩٢٥

ان مجلس الشورى الفيصلي لم يدم طويلاً . فقد الغي في أواخر عام ١٩٢٢ واعطيت وظائفه لمجالس المديرين . ولما توحدت دولتا دمشق وحلب وتألفت منها الدولة السورية في أواخر عام ١٩٢٤ ، اعيد أحداث مجلس الشورى بموجب القرار الصادر برقم ١٣ وتاريخ ٢٩ كانون الثاني ١٩٢٥ ، وقد حدد القراران الصادران بتاريخ ٩ شباط ١٩٢٥ ورقمي ٢٤ و ٢٥ تشكيلاته واختصاصاته التي يمكن تلخيصها بما يلي :

١ — يتألف مجلس الشورى من رئيس وخمسة أعضاء أحدهم افرنسي .

٢ وظائفه قضائية بحتة تحصر في الدعاوى الادارية دون الأمور التشريعية.

٣ — كانت قراراته تابعة للتمييز لدى مجلس القضايا الاعلى في المفوضية العليا.

٤ — كان يخرج عن اختصاصه النظر في القرارات الصادرة عن رئيس الدولة، لان النظر في هذه القرارات كان يعود الى مجلس القضايا الاعلى في المفوضية العليا .

٥ — وكذلك كانت تخرج عن اختصاصه القضايا الادارية ذات الصالح الأجنبي ، لأنها كانت من اختصاص المحاكم المدنية المختلطة بموجب المادة الأولى من القرار ٢٠٢٨ (١) .

§ ٣ — مجلس الشورى لعام ١٩٣٥ (٢)

في عام ١٩٣٤ ، شعرت الحكومة بضرورة اعادة تنظيم مجلس الشورى على اسس جديدة مأخوذة عن مجلس الدولة الافرنسي، فأصدرت المرسومين التشريعيين برقمي ١٠ و ١١ وتاريخ ٦ كانون الثاني ١٩٣٤ ، جعلت بهما المجلس الشورى الجديد

---

(١) اثيرت مناقشة حادة بهذا الصدد . فتساءل المحامون وبعض القضاة عما اذا كانت المادة الاولى من القرار ٢٠٢٨ لم تنسخ بالقرار ٢٤ تاريخ ٩ شباط ١٩٢٥ « المتضمن احداث مجلس الشورى » الذي صدر عن رئيس الحكومة السورية وصدق عليه المفوض السامي . فكانت النتيجة ان قررت المحكمة المختلطة بدمشق اختصاصها للسببين الآتيين :

اولا — ان القرار ٢٤ ينص على احداث محكمة ادارية محلية ، ولا ينص على احداث محكمة لها صلاحية الفصل في القضايا ذات الصالح الاجنبي .

ثانياً — ان قرار رئيس الدولة السورية لا يمكن ان يلغي او يعدل قرار المفوض السامي .

(٢) لئن كان المرسومان التشريعيان المتعلقان باعادة تنظيم مجلس الشورى صدرا بتاريخ ٦ كانون الثاني ١٩٣٤ — الا انهما لم يوضعا موضع التنفيذ الا اعتبارا من تاريخ ١ كانون الثاني ١٩٣٥ ولذلك آثرنا جعل العنوان على الشكل التالي (مجلس الشورى لعام ١٩٣٥ . —)

صفة محكمة ادارية عليا تصدر أحكاما قطعية (٢) ، كما منحته اختصاصات استشارية علاوة على اختصاصاته القضائية الواسعة .

١ – تشكيلات مجلس الشورى لعام ١٩٣٥ :

يتألف مجلس الشورى – بحسب المرسوم التشريعي الصادر برقم ١٠ تاريخ ٦ كانون الثاني ١٩٣٤ المعدل بالمرسوم التشريعي الصادر برقم ٨٦ وتاريخ ٤ تشرين الاول ١٩٣٤ – من الرئيس والمستشار الافرنسي لدى محكمة التمييز ، والمستشار التشريعي لدى الجمهورية السورية وعضوين اصليين – يضاف اليهم في بحث الامور الاستشارية ستة أعضاء منتدبين من كبار الموظفين الاداريين .

٢ – اختصاصاته الاستشارية :

يبدي مجلس الشورى رأيه :

١ – في مشاريع القوانين والاقتراحات القانونية ومشاريع المراسيم والانظمة التي يحيلها اليه مجلس الوزراء ،

٢ – في أنظمة الادارة العامة .

وله أن يقوم بناء على تكليف من الحكومة – بوضع صيغة مشاريع القوانين والانظمة ؛ وبصورة عامة لمجلس الشورى ان يبت – من الناحية الاستشارية – في كل المسائل الحقوقية التي تحيلها اليه الحكومة .

الا أن هذا الاختصاص الواسع لم يمارسه مجلس الشورى فعلا ، لان الحكومة

---

(٢) ان احكام مجلس الشورى لم تعد تابعة للتمييز امام مجلس القضايا لاعلى في المفوضية العليا – كما كانت من قبل .

لم تطلب رأيه في شيء ، ولم تحل اليه أي مشروع قانوني او تنظيمي ، وقد بقي هذا الاختصاص نظريا فحسب .

٣ – الاختصاصات القضائية :

ان قضاء مجلس الشورى اصبح يشمل جميع القضايا ذات الطابع الاداري ، فقد توسعت صلاحيته وتحددت .

فاختصاصات مجلس الشورى القضائية كما حددها المرسوم التشريعي ذوالرقم ١٠ (في المواد ٣٥ حتى ٤١) هي على نوعين :

١ – اختصاص عام :

يكون مجلس الشورى بمقتضاه ، المحكمة الاصلية في جميع القضايا ذات الطابع الاداري الصرف ، وهذا يعني أن كل دعوى ذات طابع اداري صرف لم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة – ، هي من اختصاص مجلس الشورى .

٢ – اختصاصات خاصة :

تجعل مجلس الشورى صالحا للنظر بشكل خاص في الدعاوى التالية :

- دعوى الالغاء لتجاوز حدودالسلطة ،
- دعوى تفسير العقود الادارية وتقدير مشروعيتها ،
- دعوى المسؤولية الادارية ،
- دعوى رواتب الموظفين وتعويضاتهم وتقاعدهم ،
- دعوى الضرائب المباشرة ،
- دعوى العقود الادارية ،
- دعاوى شغل الاملاك العامة ،
- الاعتراضات على صحة انتخابات المجالس الاقليمية والمحلية ،
- الدعاوى التمييزية ضد قرارات اللجان التأديبية .

فهذه الاختصاصات التي ذكرناها لم تكن تقل مبدئياً عن اختصاصات مجلس الدولة الافرنسي ، لولا ثلمة واحدة خطيرة ، هي بقاء القضايا الادارية ذات الصالح الاجنبي من صلاحية المحاكم المدنية المختلطة ...

§ ٤ — الغرفة الادارية

لدى محكمة التمييز في عام ١٩٣٨

بتاريخ ١٣ نيسان ١٩٣٨ صدر القانون ذو الرقم ٣٦ فالغى مجلس الشورى اقتصاداً بالنفقات ، واقام مقامه غرفة ادارية في محكمة التمييز[1] مؤلفة من رئيس وعضوين، على ان يقوم بالنيابة العامة المدعي العام لدى محكمة التمييز .

ان هذا القانون اعطى الغرفة الادارية جميع الصلاحيات القضائية لمجلس الشورى الملغى ، كما ورد في المرسومين الصادرين برقمي ١٠ و ١١ وتاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٣٤ — ، ماعدا دعاوى الغاء المراسيم لتجاوز حدود السلطة ، فقد جعلها من اختصاص محكمة التمييز بهيئتها العامة .

غير ان حجب مجلس الشورى لم يدم طويلاً ، فأعيد الى الوجود في عام ١٩٤١ بعد ان ظهر للجميع فشل التجربة التي أقدمت عليها الحكومة السورية في سنة ١٩٣٨ .

ثم ان التوفير والاقتصاد بالنفقات — وقد كانا من اسباب الغاء مجلس الشورى — لم يتحققا خلافاً لما كانوا يتوقعون ، اللهم الا مبلغ ضئيل جداً هو بدل الايجار الذي كان مخصصاً لمقر مجلس الشورى .

---

(١) ان القانون ذا الرقم ٣٦ يذكرنا بالقانون اللبناني المؤرخ في ٢٠ اذار سنة ١٩٢٨ الذي كان الغى مجلس الشورى اللبناني . وحمل القضاء الاداري من اختصاص محكمة التمييز اللبنانية .

§ ٥ — مجلس الشورى لعام ١٩٤١

بعد فشل التجربة التي دامت ثلاث سنين — من ١٢ نيسان ١٩٣٨ حتى ٢ نيسان ١٩٤١ — فكر المشرع باعادة مجلس الشورى الى الوجود واضعاً نصب عينيه أمرين :

اولاً — ايجاد مجلس شورى لا ترهق نفقاته كاهل الخزينة ،

ثانياً — تبني ما كان من الاحكام الواردة في المرسومين التشريعيين ١٠ و ١١ — ، سبباً في نجاح مجلس الشورى لعام ١٩٣٥.

١ — تشكيل مجلس الشورى:

اصدر المفوض السامي لدى الجمهورية السورية بتاريخ ٢ نيسان ١٩٤١ القرار ذا الرقم ٧٢/ل . ر اعاد بموجبه مجلس الشورى السوري ، وحدد اختصاصاته واصول المحاكمة لديه . ويتألف مجلس الشوري بحسب القرار ٧٢/ل ر من رئيس وثلاثة أعضاء ومقررين ، ويقوم المستشار التشريعي لدى الجمهورية السورية بوظيفة مفوض الحكومة لدى هذا المجلس .

٢ — اختصاصاته

أ — الاختصاصات الاستشارية.—

يؤخذ رأي مجلس الشورى :

١ — بصورة الزامية

- في جميع مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية الموضوعة من قبل الحكومة ،
- في جميع الاحوال المنصوص عليها في القوانين المرعية .

٢ ـ بصورة اختيارية :

ـ في جميع مشاريع النصوص التنظيمية أو العقدية التي تتعلق بالنشاط الاداري، وفي كل مشاريع البلاغات والتعليمات الادارية ذات الصفة العامة ؛

ـ في تنازع الاختصاص فيما بين السلطات الادارية المختلفة .

ب ـ الاختصاصات القضائية :

ان مجلس الشورى بحسب المادة ٣٠ من القرار ٧٢/ل.ر هو محكمة أصلية في القضايا ذات الطابع الادارى ، ويبت في جميع القضايا المتعلقة باحداث المرافق العامة وتنظيمها وسيرها .

وهو محكمة استئنافية بالنسبة للاحكام الصادرة بالدرجة الاولى عن المحاكم الادارية ، ومحكمة تمييزية بالنسبة للاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة . وهو ينظر على الاخص في الدعاوى التالية :

ـ طلبات التعويض عن الاضرار الناجمة عن تنفيذ الاشغال العامة او المرافق العامة .

ـ دعاوى العقود والمشتريات والمناقصات والامتيازات المعقودة من قبل الادارات العامة لتأمين سير المرافق العامة ،

ـ دعاوى الضرائب المباشرة ،

ـ دعاوى أشغال الاملاك العامة ،

ـ دعوى الالغاء لتجاوز حدود السلطة ،

ـ دعاوى الاعتراضات على صحة انتخابات المجالس الادارية المحلية ،

ـ دعاوى الغاء المقررات التأديبية ،

ـ دعوى تفسير العقود الادارية او تقدير مشروعيتها .

هذا وقد أعطي مجلس الشورى بالقرار ٨٢/ل.ر المؤرخ في ٩ نيسان ، صلاحية البت في القضايا الادارية ذات الصالح الاجنبي ، وبذلك وضع حد نهائي لخرق مبدأ فصل السلطات .

جـ - اصول المحاكمة لدى مجلس الشورى :

لقد حدد القرار ٧٢/ل.ر اصول المحاكمة لدى مجلس الشورى بشكل واضح، لا لبس فيه ولا غموض ، اللهم الا ما كان ناشئاً عن اخطاء الترجمة من اللغة الفرنسية الى اللغة العربية . ولم يغفل عن ذكر طرق المراجعة ضد قرارات مجلس الشورى، فذكر الاعتراض واعتراض الغير واعادة المحاكمة وطلب التصحيح ، كما أنه أوجد أصولا موجزة لبعض الدعاوى .

وبالجملة كان القرار ٧٢/ ل.ر موفقاً وقد كان من نتائجه نجاح مجلس الشورى في اعماله .

§ ٦ — مجلس الشورى لعام ١٩٤٦

بتاريخ ٤ حزيران ١٩٤٦، خول المجلس النيابي السوري السلطة التنفيذية حق اصدار مراسيم اشتراعية، من أجل وضع ملاكات جديدة لمختلف الوزارات والادارات العامة في الدولة ، فاغتنمت الحكومة هذه الفرصة ، ولم تكتف بوضع ملاك مجلس الشورى فحسب ، بل تجاوزت السلطة الممنوحة لها بقانون التخويل ، واصدرت مرسوما اشتراعياً برقم ٤٦ وتاريخ ٧ تشرين الاول ١٩٤٦ يتضمن — الى جانب ملاك مجلس الشورى — اختصاصاته واصول المحاكمة لديه[١] .

ان احكام هذا المرسوم التشريعي مأخوذة عن القرار ذي الرقم ٧٢/ل ر

---

(١) ن القانون الصادر عن المجلس النيابي برقم ٢٦٩ وتاريخ ٤ حزيران ١٩٤٦ خول السلطة التنفيذية حق صدار مراسيم اشترعية من اجل وضع ملاكات جديدة « ومن جملتها ملاك مجلس الشورى »، لا من اجل تحديد صلاحيات هذا المجلس واصول المحاكمات لديه . ولا تدخل اصول المحاكمات ضمن مفهوم ملاكات الادارات العامة .

المؤرخ في ٢ نيسان ١٩٤١ ، ولا تختلف عنه الا من ناحية الصياغة[١] وفي النقاط التالية :

١ — ان المرسوم التشريعي ذا الرقم ٤٦ أوجد في مجلس الشورى ثلاث شعب: شعبة القضاء الاداري، شعبة التشريع وهي تقوم بوضع مشاريع القوانين، وشعبة الرأي وهي تبدي رأيها في جميع الامور التي تحيلها اليها مختلف الادارات العامة في الدولة.

٢ — لا يمارس مجلس الشورى اختصاصه الاستشاري — بموجب المرسوم الاشتراعي ذي الرقم ٤٦ - الا بناء على طلب الدوائر الحكومية ، وهذا يعني ان الدوائر المذكورة لم تعد ملزمة بأخذ رأي مجلس الشورى في بعض الامور .

٣ — أما من الناحية القضائية ، فان المرسوم الاشتراعي ذا الرقم ٤٦ :

آ — أقصى عن اختصاص مجلس الشورى القضايا والاحكام والمقررات الادارية التي نصت القونين صراحة على أنها غير قابلة لطريق من طرق المراجعة (الفقرة ٤ من المادة ٥ من المرسوم الاشتراعي ذي الرقم ٤٦).

ب — أقصى عن اختصاصه ما استثناه القانون ذو الرقم ٢٧٢ المؤرخ في ٦ حزيران ١٩٤٦ المتعلق بالاستملاك .

غير أن هذه التحديدات في الاختصاص كانت مرعية في عهد القرار ذي الرقم ٧٢/ل .ر عملاً بالمبادىء الحقوقية العامة وبدون حاجة لنص صريح .

ج — ان مجلس الشورى — بحسب المادة التاسعة من المرسوم الاشتراعي رقم ٤٦ — لم يعد يفصل تمييزاً بالمقررات الصادرة عن لجان الموظفين التأديبية ، اذ أنه أصبح هو الذي يقوم بوظائف هذه اللجان ويحاكم بالدرجة الاولى والاخيرة ـ الموظفين ذوي المراتب الثانية فما دون من الناحية المسلكية . أما الموظفون ذوو المراتب الاولى والممتازة والاستثنائية ، فانهم يحاكمون مسلكياً أمام مجلس القضاء

---

(١) ان صياغة القرار ذي الرقم ٧٢ ل.ر تمتاز على صياغة المرسوم التشريعي ذي الرقم ٤٦ بدقتها ووضوحها .

الاعلى . غير أن المادة التاسعة المذكورة ما لبثت ان الغيت بالقانون ذي الرقم ٢٩٥ / المؤرخ في ١٩٤٩/١٢/٢٦ ، وعادت الى مجلس الشورى صلاحيته التمييزية في القضاء التأديبي ، وبهـذا لم يعد من فرق جوهري بين المرسوم التشريعي ذي الرقم ٤٦ وبين القرار ٧٢ / ل . ر من ناحيـة الاختصاصات القضائيـــة لمجلس الشورى .

غير ان هذا المرسوم التشريعي لم يدم طويلا ، فقد الغي بتاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ وحل محله المرسومان التشريعيان الصادران برقم ٧١ و ٧٢ اللذان تضمنا ملاك مجلس الشورى وحددا اختصاصاته واصول المحاكمة لديه .

§ ٧ — مجلس الشورى لعام ١٩٤٧

بتاريخ ٤ حزيران ١٩٤٦، خول المجلس النيابي السوري السلطة التنفيذية حق اصدار مراسيم اشتراعيـــة، من أجل وضع ملاكات جديدة لمختلف الوزارات والادارات العامة في الدولة . فاصدرت الحكومة سلسلة من المراسيم الاشتراعية ، لهذه الغاية ، ومن جملتها المرسوم الاشتراعي رقم ٤٦ تاريخ ٧ / ١٠ / ١٩٤٦، وهو يحدد ملاك مجلس الشورى ويتضمن الغاءً صريحاً للقرار ٧٢/ل ر وجميع تعديلاته[١].

وبما أن المراسيم الاشتراعية يجب أن تقترن بتصديق السلطة التشريعية ، فقد احيلت الملاكات الى المجلس النيابي، فألف لجنة للملاكات دققت في نصوص المراسيم المذكورة ، ثم فوض المجلس النيابي الحكومة من جديد بموجب القانون رقم ٣٢٦ تاريخ ٢١ / ٥ / ١٩٤٧ — حق اصدار مراسيم اشتراعية بمشاريع قوانين

---

(١) ان القانون الصادر بتاريخ ٤ حزيران ١٩٤٦ خول السلطة التنفيذية حق اصدار مراسيم اشتراعية من اجل وضع ملاكات جديدة لمختلف الوزارات والادارات العامـة — ومن جملتها مجلس الشورى — ولم يخولها حق تحديد صلاحية مجلس الشورى واصول المحاكمة لديه .

الملاكات التي اقرتها لجنة الملاكات مع مشاريع القوانين المتعلقة بمجلس الشورى والآثار والاوقاف ، على ان تعرض هذه المراسيم الاشتراعية على مجلس النواب في دورة آذار عام ١٩٤٨ .

وبناء على هذا التفويض ، قامت الحكومة باصدار سلسلة جديدة من المراسيم الاشتراعية ، ومنها المرسومان التشريعيان رقم ٧١ و ٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ ، وهذان المرسومان يستمدان احكامهما من القرار ٧٢ / ل . ر وان كانا يختلفان عنه بالصياغة (اذ أن صياغتهما مليئة بالاخطاء والتناقضات) .

مجلس الشورى [١]

بحسب المرسومين الاشتراعيين ٧١ و ٧٢ المؤرخين في

٣٠ حزيران ١٩٤٧

١ – تعريفه :

ان المادة الاولى من المرسوم التشريعي ذي الرقم ٧١ وتاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ عرفت مجلس الشورى السوري بأنه « هيئة ادارية عليا تحكم فى

---

(١) ان هذا الاسم كان يصح استعماله في العهد الفيصلي للدلالة على الهيئة التي كانت تساعد الملك في الامور التشريعية والادارية والقضائية عن طريق ابداء الرأي . اما الآن وقد صبح لهذه الهيئة اختصاصات قضائية واختصاصات استشارية ، فلم يعد من الجائز استعمال هذه الكلمة في القوانين ، لانها قد توحي الى القاريء ان ليس لهذا المجلس غير الاختصاص الاستشاري . لذلك كان من المستحسن ان يستعمل في التشريع اسم مجلس الدولة نقلا عن الاصطلاح الافرنسي Conseil d'Etat . على اننا سنستعمل في ابحاثنا اصطلاح « مجلس الشورى » كما ورد في التشريع السوري .

القضايا الادارية وتتولى دراسة مشاريع القوانين وابداء الرأي في الاختلافات والشؤون الادارية »[١] .

وان هذا التعريف « هيئة ادارية عليا تحكم في القضايا الادارية » لم يرد على سبيل الصدفة ، فلا محل للصدفة في التشريع وفي الحقوق ، وانما ورد في محله ليرفع التناقض في التشريع السوري ، ويتمم ما ورد في المادة السادسة من القرار ٥/ل.ر المؤرخ في ١٩٣٦/١/١٠ ، هذه المادة التي تمنع السلطة القضائية من دعوة الهيئات الادارية أمامها لمحاكمها بسبب ممارستها وظائفها[٢] .

فلو ان مجلس الشورى سلطة قضائية ، اذن لامتنع عليه حق القضاء على الهيئات الادارية بسبب أعمالها الوظيفية ، عملا بحكم المادة السادسة من القرار ٥/ل.ر ، وبمبدأ فصل السلطات ، ولكن مجلس الشورى — باعتباره هيئة ادارية عليا حسبما ورد في التعريف — يملك حق القضاء على الهيئات الادارية دون ان يخرق مبدأ فصل السلطات .

على ان فائدة تعريف مجلس الشورى على النحو الذي رأيناه، تظهر لنا في ناحية اخرى ، فهذا التعريف يحدد لنا مدى الاختصاص القضائي لمجلس الشورى ، فعبارة « تحكم في القضايا الادارية » تقصر قضاء مجلس الشورى على كل ما هو عقد أو عمل اداري فقط ، وتخرج عن اختصاصه كل عمل أو عقد ذي صبغة تشريعية او قضائية.

٢ — مقره وارتباطه :

مجلس الشورى مقره في دمشق ، وقد ربط برئاسة مجلس الوزراء بغية تقوية

---

(١) ان كلمة الاختلافات المذكورة في هذه المادة انما يقصد بها الخلافات التي قد تنشأ عن تنازع الصلاحية فيما بين السلطات الادارية ، ولا يقصد بها تنازع الاختصاص بين القضائين المدني والاداري الذي هو من اختصاص محكمة الخلافات .

(٢) المادة السادسة من القرار ٥/ل.ر تنص على انه « لايجوز ان تشوش ادارة المحافظة وبنوع عام ادارة جميع المناطق الادارية بأي عمل كان من السلطة القضائية ، وعليه فلا يجوز لهذه السلطة ان تستحضر امامها الهيئات الادارية بسبب قيام هذه الهيئات بوظائفها » .

طابعه الاداري ، وعدم ترك أية صلة له — ولو شكلية — بالقضاء العادي [١] .

٣ — تشكيل مجلس الشورى :

يتألف مجلس الشورى السوري من رئيس مجلس الشورى ، والنائب العام وأربعة أعضاء موزعين على دائرتين هما دائرة القضاء ودائرة التشريع والرأي [٢].

فأما دائرة القضاء فهي تمارس جميع السلطات والاختصاصات التي خولها اياها المرسومان التشريعيان رقم ٧١ و٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ - أي تنظر في مختلف الدعاوى الادارية التي سنبحثها .

وأما دائرة التشريع والرأي فهي تدرس مشاريع القوانين وما هو بحكمها ومشاريع الانظمة التي تتضمن أحكاما تشريعية أو تنظيمية ؛ وتبدي رأيها فيما تطلبه الدوائر الحكومية عن طريق رئاسة مجلس الوزراء بشأن الخلافات في الاختصاص وممارسة الصلاحيات بين الدوائر الحكومية [٣] .

وتتألف كل دائرة في مجلس الشورى من رئيس وعضوين ،وتتألف الهيئة العامة من رئيس مجلس الشورى والاعضاء كافة . ويشغل النائب العام مقام النيابة العامة في دائرة القضاء وفي الهيئة العامة .

ورئيس مجلس الشورى هو الذي يرأس دائرة القضاء ، وله ان يرأس الدائرة الاخرى ، وهو يمارس صلاحيات الامين العام بالنسبة لمجلس الشورى وموظفيه ،

«١» كان مجلس الشورى في فرنسا - الى ما قبل عام ١٩٤٥ ، مربوطاً بوزير العدل ، اما في عام ١٩٤٥ فقد ربط برئاسة مجلس الوزراء ،

(٢) كان من المستحسن تسمية هذه الدائرة بدائرة الرأي ، لان تسميتها بدائرة التشريع قد توحي الى الناس ان اختصاصها تشريعي ، مع ان اختصاصها في الواقع استشاري فحسب .

(٣) « الخلافات في لاختصاص وممارسة الصلاحيات بين الدوائر الحكومية » — لاتعني تنازع الاختصاص الذي هو من اختصاص محكمة الخلافات ، وانما تعني الخلافات الناشئة عن تنازع الصلاحيات فيما بين السلطات الادارية ،

ويوزع الاعضاء على الدائرتين ، ويكمل باعضاء الهيئة الواحدة نصاب الهيئة الاخرى عند الحاجة .

ولرئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع وزير العدل ، أن يكلف أحد قضاة التمييز اكمال النصاب في دائرتي مجلس الشوري .

٤ — في انتقاء رئيس واعضاء مجلس الشورى :

يشترط في رئيس مجلس الشورى والنائب العام والعضوين[١]، ان يكونوا حائزين على شهادة الحقوق اوشهادة المدرسة الملكية في الآستانة ممن بلغوا الخامسة والثلاثين من عمرهم ، ويعينون انتقاء بمرسوم بناء على قرار مجلس الوزراء من :

آ — الامناء العامين

ب — الوزراء المفوضين

ج — المديرين العامين

د — المحافظين

هـ — قضاة محكمة التمييز واعضاء ديوان المحاسبات والقضاة الذين يجوز تعيينهم اعضاء لمحكمة التمييز

و — رؤساء كليات الحقوق واساتذتها من المرتبة الثانية فما فوق

ز — المديرين والمفتشين الاساسيين .[٢]

---

(١) يوجد في مجلس الشورى اربعة اعضاء لاعضوان فقط ، فلماذا حصرت الشروط بعضوين فقط دون باقي الاعضاء؟ هل معنى ذلك ان عضوي دائرة الرأي لايشترط فيهما الشروط المطلوبة في العضوين الآخرين ؟ لا ، وكل ما هنالك ان خطأ في الصياغة كان منشؤه ان دائرة القضاء مؤلفة من الرئيس وعضوين ، وان دائرة الرأي لم يكن لها عمل « اذ لم يكن يؤخذ رأي مجلس الشورى في شيء » ، و ن عدد الاعضاء اثناء صياغة المرسوم التشريعي رقم ٧١ كان اثنين فقط ، فسها عن بال واضع مشروع المرسوم ان المشروع حدد عدد الاعضاء بأربعة : اثنين لدائرة الرأي واثنين لدائرة القضاء ، — والغالب أنه خطأ مطبعي .

(٢) هذه الشروط لا تتفق مع حاجات القضاء الاداري ولا مع الاسباب الجوهرية =

أما من حيث الوضع الحقوقي ، فان الرئيس والاعضاء والنائب العام في مجلس الشورى يعتبرون في وضع الرئيس الاول والقضاة والنائب العام في محكمة التمييز مرتبة وراتباً ، ويتمتعون بالحصانة التي يتمتع بها القضاة انفسهم .

٥ — مميزات قضاء مجلس الشورى :

١ — **قضاء أعلى** : ان مجلس الشورى قضاء اداري أعلى، أي أنه أعلى محكمة في سلم المحاكم الادارية ، وقراراته قطعية غير قابلة لطريق من طرق المراجعة لدى أية محكمة اخرى .

٢ — **قضاء عام** : ان قضاء مجلس الشورى عام، فتدخل في قضائه كل المنازعات التي تكون الادارة طرفا فيها والتي تكون طبيعتها ادارية ، سواء نشأ النزاع ضمن البلاد السورية أو في البلاد الاجنبية ، وبعبارة اخرى ليس هناك دعوى ماهيتها ادارية الا وينظر فيها مجلس الشورى بداية أو استئنافاً أو تمييزاً .

٣ — **قضاء عادي** : ان قضاء مجلس الشورى عادي ، وهذا يعني ان كل دعوى ماهيتها ادارية ولم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة ، — هي من اختصاص مجلس الشورى .

٤ — **قضاء بالدرجة الاولى ، وقضاء استئنافي وقضاء تمييزي** : ان قضاء مجلس الشورى له طابع خاص ، فهو يجمع في آن واحد اختصاصات ثلاثة لا تجتمع عادة في محكمة أخرى ، فهو في بعض الدعاوى يحكم بالدرجة الاولى والاخيرة ، وفي البعض الاخر يحكم استئنافاً ، وفي القسم الثالث يدقق تمييزاً .

وقد نصت المادة الخامسة من المرسوم التشريعي رقم ٧١ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ ، على « أن دائرة القضاء في مجلس الشورى هي المحكمة الاعلية التي تبت في

= التي اوجد من اجلها القضاء الاداري، لأن العضوية في مجلس شورى لدولة تستوجب ان يتوفر في العضو شرط الكفاءة في علم الحقوق الادارية واصولها والخبرة في حاجات الادارة ومستلزماتها ومقتضياتها .

جميع القضايا **والاحكام** (١) والمقرارات الادارية .

« وهي المرجع الاستئنافي **للمقررات** (٢) الادارية الصادرة بالدرجة الاولى(٣)،

« وهي المرجع التمييزي **للقرارات**(٢) الادارية الصادرة بالدرجة الاخيرة. (٣)

٦ – انواع الدعاوى الادارية التي تقام امام مجلس الشورى :

يمكن حصر الدعاوى الادارية التي تقام أمام مجلس الشورى في الانواع الاتية:

١ – دعاوى الالغاء : بسبب تجاوز حدود السلطة recours en annulation pour excès de pouvoir ، وقد نص عليها المرسوم التشريعي رقم **٧١** تاريخ **٣٠** حزيران **١٩٤٧** في مادته السابعة إذ قال :

« تبت دائرة القضاء في دعاوى الغاء المراسيم والقرارات الادارية التي تصدرها

---

(١) ان هذه المادة مشوشة ومتناقضة ، وهي تتضمن ان دائرة القضاء في مجلس الشورى هي المحكمة الاصلية ... في الاحكام .. الادارية .

ومن المعلوم ان عبارة « المحكمة الاصلية » تفيد ان هذه المحكمة اول من يضع يده على الدعوى . فكيف نؤلف اذن بين هذه العبارة وكلمة « الاحكام » التي في مفهومها الحقوقي لا تكون صادرة الا عن محكمة . كان الاصح ان يقال .. هي المحكمة الاصلية التي تبت في جميع القضايا والمقررات الادارية التي لم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة ، — وان يستثنى عن الفقرة السادسة من المادة السادسة من المرسوم التشريعي رقم ٧١ / المذكور .

(٢) هنا كان يجب استعمال كلمة « للاحكام » بدلاً من « المقررات » .

(٣) ذكرت هذه المادة ان دائرة القضاء في مجلس الشورى هي المرجع الاستئنافي او التمييزي للمقررات الادارية الصادرة بالدرجة الاولى او الاخيرة — وسكتت عن الهيئة التي يجب ان تكون هذه المقررات صادرة عنها ، — مع ان بيان ذلك ضروري . فكان يجب مثلاً ان تنص هذه المادة :

« وهي المرجع الاستئنافي للاحكام الادارية الصادرة بالدرجة الاولى عن المحاكم الادارية او ما هو بحكمها .

« وهي المرجع التمييزي للاحكام الادارية الصادرة بالدرجة الاخيرة عن المحاكم الادارية او ما هو بحكمها .

السلطات الادارية، سواء تعلقت بالافراد اوبالأنظمة، وذلك بسبب تجاوزها السلطة.

٢ — دعاوى القضاء الكامل : recours de pleine juridiction وقد نصت المادة السادسة من المرسوم التشريعي رقم ٧١ على بعض هذه الدعاوى فذكرت:

— دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة او عن تنفيذ الخدمات العامة — أي المرافق العامة.

— دعاوى العقود والمشتريات والمناقصات والامتيازات الادارية التي تعقدها الادارات العامه للمصلحة العامة .

— دعاوى الضرائب المباشرة .

— دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العامين والمعاشات التقاعدية والتعويض.

— الدعاوى المنبعثة عن شغل الاملاك العامة .

ويضاف الى هذه الدعاوى ، جميع الدعاوى الادارية التي لم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة .

٣ — دعاوى التفسير ودعاوى تقدير مشروعية المقررات الادارية :

recours en interprétation ou en appréciation de validité des décisions administratives: وقد ذكرت المادة ١١ من المرسوم التشريعي رقم ٧١ دعاوى التفسير فقط اذ قالت :

« عندما ترى المحاكم العدلية ان في الدعاوى التي لديها ، قراراً او عملا يحتاج الى تفسير اداري ، فعليها ان ترجيء البت فيها ، وتمهل الفريق المستعجل لمراجعة دائرة القضاء في مجلس الشورى للبت في القضية » .

على أن دعاوى تقدير مشروعية المقررات الادارية ، وان أغفل ذكرها في المرسوم التشريعي رقم ٧١ [1] ، تبقى من اختصاص مجلس الشورى لان المادة ٤٠ بفقرتها الثالثة تشير الى هذه الدعاوى .

---

(١) اهملت المادة ١١ ذكر صلاحية مجلس الشورى في تقدير صحة القرارات الادارية ، وهذا الاعمال ناشيء عن ان القرار ٧٢ ل.ر سقط منه سهواً ذكر «تقدير صحة القرارات» ==

§ ٨ — الغاء مجلس الشورى واحداث المحكمة العليا في الدستور السوري الجديد

ان الدستور السوري الجديد الذي أقرته الجمعية التأسيسية في الخامس من شهر ايلول ١٩٥٠ نص في مادته الـ ١٠٨ على أن يمارس القضاء في الدولة :

١ — المحكمة العليا .

٢ — محكمة التمييز .

٣ — المحاكم الاخرى .

ولم يأت على ذكر مجلس الشورى .

ثم نص في الفقرة (ﻫ) من المادة ١٢٢ على أن «تنظر المحكمة العليا وتبت بصورة مبرمة ... بطلب الاعمال والقرارات الادارية والمراسيم .

فيفهم من هاتين المادتين :

أولا — أن الدستور الجديد ألغى مجلس الشورى الغاء ضمنياً .

ثانياً — أنه أحدث محكمة عليا تمارس الى جانب قضائها الدستوري ، قضاء ابطال الاعمال والقرارات الادارية الذي كان فيما سبق من اختصاص مجلس الشورى

ثالثاً — انه لم يذكر شيئاً عن القضاء الاداري الكامل ، فلم يجعله من اختصاص المحكمة العليا ، ولم يبين لنا مرجعاً خاصاً صالحاً للنظر فيه . فيستنتج من ذلك أن

= فأتى المرسوم التشريعي رقم ٤٦ فذكر صلاحية تفسير القرارات الادارية نقلاً عن القرار ٧٢/ل.ر دون الانتباه الى السهو الواقع ، ثم أتى المرسوم التشريعي رقم ٧١ فأبقى ما كان على ما كان . هذا مع العلم بأن قانون اصول المحاكمة لدى مجلس الشورى يستنتج منه ان تقدير صحة القرارات الادارية هو من اختصاص دائرة القضاء لدى مجلس الشورى المذكور (راجع المرسوم التشريعي رقم ٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ ، مادة / ٤٠ فقرة ٣) —

الدستور الجديد انما جعل القضاء الاداري الكامل من اختصاص المحاكم العادية .

الغاء مجلس الشورى

لقد صدر بتاريخ ٣١-١-١٩٥١ — تنفيذاً لاحكام الدستور — القانون ذو الرقم ٨٢ فالغي مجلس الشورى ، وأحال دعاوى ابطال الاعمال والمقررات الادارية الموجودة لديه الى المحكمة العليا .

أما الدعاوى الاخرى ، فقد أحالها الى المحاكم العادية بحسب عائديتها ،فان كانت بدائية ، أحالها المحاكم البدائية ، وان كانت استئنافية ، أحالهاالى محاكم الاستئناف، وان كانت تمييزية أحالها الى محكمة التمييز .

المحكمة العليا

١ – تشكيلها :

تتألف المحكمة العليا من سبعة اعضاء ينتخبون من بينهم رئيساً لمدة خمس سنوات. ويشترط القانون ذو الرقم ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ فيمن ينتقى لعضوية المحكمة العليا ان يكون :

١ — سوريا منذ عشر سنوات ومتمتعاً بحقوقه المدنية .

٢ — أتم الاربعين من عمره ولم يتجاوز الستين عاما .

٣ — سالماً من الامراض ذات العدوى ومن الامراض والعلل التي تمنعه من القيام بوظيفته .

٤ — غير محكوم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة .

٥ — حائزاً على اجازة الحقوق من الجامعة السورية او ما يعادلها .

٩ — مارس مدة عشر سنين — القضاء والتدريس في احدى كليات الحقوق والنيابة والمحاماة او احداها .

اما المحظورات على اعضاء المحكمة العليا فهي :

١ — تعاطي التجارة

٢ — شراء الاموال التي تطرحها السلطة الادارية او السلطة القضائية للبيع

٣ — تأسيس الشركات أو قبول عضوية في مجالس ادارتها .

٤ — قبول وكالة تاجر

٥ — الاشتغال بالامور السياسية

٦ — الظهور بمظهر لا يليق بشرف القضاء

٧ — الجمع بين عضوية المحكمة العليا وبين الوزارة أو النيابة او أية مهنة أو وظيفة أخرى .

٢ — اختصاصها :

لقد نص الدستور الجديد في مادته الـ١٢٢ على ان المحكمة العليا تنظر وتبت بصورة مبرمة :

— في دستورية القوانين المحالة اليها من قبل رئيس الجمهورية او المعترض عليها من قبل ربع اعضاء مجلس النواب

— دستورية مشروعات المراسيم المحالة اليها من رئيس الجمهورية وقانونيتها

— محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء

— طعون الانتخابات

— طلب ابطال الاعمال والقرارات الادارية والمراسيم المخالفة للدستور او القانون او للمراسيم التنظيمية اذا تقدم بالشكوى من يتضرر منها .

وهذا الاختصاص الاخير هو الذي سندرسه بالتفصيل في هذا الكتاب لانه يدخل ضمن نطاق القضاء الاداري .

اما الاختصاصات الاخرى ، فلن نتعرض لها الا قليلا ـ لانها تتعلق بالقضاء السياسي وتدخل ضمن نطاق الحقوق الدستورية .

§ ٩ — الغرفة الادارية في محكمة التمييز

لم تعمر المحكمة العليا طويلا ، ففي شهر كانون الثاني ١٩٥٢ طلب رئيس المحكمة العليا وعضوان من اعضائها احالتهم على التقاعد ، لاسباب تتصل بالمرسوم التشريعي ٦٥ الصادر بتاريخ ١٦ كانون الثاني ١٩٥٢ ، ويقضي هذا المرسوم بتعديل المادة ٨٥ من قانون الموظفين الاساسي ، بحيث أصبحت مراسيم الصرف من الخدمة المتخذة بناء على المادة ٨٥ من القانون المذكور غير قابلة لطريق من طرق المراجعة ، حتى ولو كانت المراسيم لا تتضمن الاسباب التي دعت الى الصرف من الخدمة ، كما يقضي برد الدعاوى المقامة او التي ستقام ضد هذا النوع من المراسيم أيا كان سببها . وقد تضمن المرسوم التشريعي المذكور في مادته الثانية ، نصاً يقضي بان المراسيم التي هي من هذا النوع ، والملغاة باحكام المحكمة العليا ، تصدر مجدداً وفقاً لاحكام هذا المرسوم التشريعي ، ويسري مفعولها من تاريخ صدور المراسيم الملغاة . — فاعتبر رئيس المحكمة العليا والعضوان المذكوران أن هذا النص يشكل افتئاتا من السلطة التشريعية على حقوق السلطة القضائية ، كما اعتبروا ان لائحة الاسباب الموجبة للمرسوم المذكور — انما تشكل تعريضاً في اجتهادات المحكمة العليا لا يجوز للسلطة التشريعية ان تجرأ عليه عملا بمبدأ تفريق السلطات . لذلك آثروا ان يقدموا طلب إحالتهم على التقاعد — فقبل منهم هذا الطلب ، ولم يبق في المحكمة العليا الا ثلاثة أعضاء فقط .

عندئذ صدر المرسوم التشريعي ٧٢ بتاريخ ٢١ كانون الثاني ١٩٥٢ ، فقضى باحداث غرفة ادارية لدى محكمة التمييز تمارس الصلاحيات القانونية المنصوص عليها في البابين الخامس والسابع من القانون رقم ٥٧ تاريخ ٢٨/١٢/١٩٥٠ .

وقد نص المرسوم التشريعي المذكور على تأليف هيئة من الغرفتين المدنية والادارية في محكمة التمييز برئاسة الرئيس الاول لهذه المحكمة — للبت في حالة التنازع على الاختصاص فيما بين الغرفة الادارية والقضاء العادي .

يتضح من هنا — ان الغرفة الادارية لدى محكمة التمييز — وان ربطت شكلا بمحكمة التمييز بموجب المرسوم التشريعي ٧٢ المؤرخ في ١٩٥٢/١/٢١ — الا انها في الحقيقة بقيت مستقلة في عملها عن محكمة التمييز للاسباب الآتية :

١ — ان قضاء الابطال الاداري مستقل عن القضاء العادي ، والخلاف على الاختصاص فيما بين الغرفة الادارية والقضاء العادي يستوجب تشكيل هيئة تؤلف من الغرفتين الادارية والمدنية برئاسة رئيس محكمة التمييز — على نمط محكمة الخلافات التي كانت تؤلف من عضوين من المحكمة العليا وعضوين من محكمة التمييز برئاسة رئيس المحكمة العليا .

٢ — ان اعضاء الغرفة الادارية لا يشتركون في جلسات محكمة التمييز في هيئتها العامة ، وما سبب ذلك الا لان الغرفة الادارية مستقلة في الحقيقة تمام الاستقلال عن محكمة التمييز .

غير ان الغرفة الادارية المذكورة ذهبت غير هذا المذهب ، فاعتبرت نفسها غير مستقلة عن محكمة التمييز لا في الشكل ولا في الجوهر ، ولذلك كانت تستكمل نصابها من اعضاء الغرف الاخرى في محكمة التمييز (١) .

قد يقال ان مجلس الشورى السابق كان يستكمل نصابه باعضاء من محكمة التمييز حينما كانت تدعو الحاجة الى ذلك. فنجيب على هذا القول انه كان يوجد في صلب قانون مجلس الشورى آنذاك ، نص صريح يجيز استكمال النصاب القانوني عن هذا الطريق —

---

(١) المحكمة العليا ، قرار صادر برقم ١٣ تاريخ ١٩٥٢/٣/١٣ ، قضية السيد عادل القادري.

ولا يوجد أي نص من هذا القبيل لا في القانون ٥٧ ولا في المرسوم التشريعي ٧٢ المؤرخ في ٢١/١/١٩٥٢ .

§ ١٠ — عودة المحكمة العليا

على أثر الانقلاب الذي وقع في ٢٦ شباط ١٩٥٤ ، اعتبر الميثاقيون (١) ان الاوضاع (٢) التي قامت خلال الفترة الواقعة ما بين ٢٨/١١/٩٥١ و ٢٦/٢/٩٥٤ ، — جميعها لاغية وكأن لم تكن — لعدم شرعيتها ، وان دستور عام ١٩٥٠ هو الشرعي وانه لا يزال ساري المفعول .

وتبعاً لذلك اجتمع مجلس الوزراء بتاريخ ٩/٣/٩٥٤ وفوض رئيسه بتسطير الكتابين التاليين :

رقم /١١٢٤/

الى حضرة السيد رشيد حيدان المحترم

بما ان دستور عام ١٩٥٠ قد عاد بزوال الموانع التي اعترضت سبيله في ٢٨ تشرين الثاني ١٩٥١ ، وكانت عودة الدستور الملمع اليه تستلزم حكما زوال المحكمة التي ترأسونها — لذلك وبناء على قرار مجلس الوزراء ذي الرقم ١٤ المؤرخ في ٩ آذار ١٩٥٤ ، ابلغكم ان محكمتكم اصبحت لاغية ، ودمتم .

دمشق في ٩ آذار ١٩٥٤ رئيس مجلس الوزراء

---

(١) الميثاقيون هم اعضاء الاحزاب المختلفة الذين وقعوا الميثاق في مؤتمر حمص المعروف

(٢) من هذه الاوضاع : استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس النيابي الواقع في ٢٨ تشرين الثاني ١٩٥١ ، واستبدال المحكمة العليا بالغرفة الادارية لدى محكمة التمييز في ٢١ كانون الثاني ١٩٥١ ، واستفتاء الشعب السوري الجاري بتاريخ ١٠ تموز ١٩٥٣ على الدستور الرئاسي ورئيس الجمهورية ، وانتخاب مجلس نيابي في تشرين الاول ١٩٥٣ ، وانتخاب اعضاء المحكمة العليا من قبل المجلس النيابي المذكور في ٢١ و ٢٥ كانون الثاني ١٩٥٤ .

حضرات رئيس المحكمة العليا السيد وجيه الاسطواني
والعضوين السيدين فائق المدرس وانيس الملوحي المحترمين

ان مجلس الوزراء قد أطلع على كتابكم المرسل بتاريخ ١٩٥٤/٣/٧ ، الذي تعلنون فيه ان احالتكم على التقاعد قد تمت من قبل سلطة لا تملك هذا الحق ، وانكم تعتبرون حكما قضاة المحكمة العليا الشرعيين تبعاً لعودة الحياة الدستورية، كما تعلنون تخليكم عن المطالبة بأية مرتبات عن الفترة الواقعة بين احالتكم على التقاعد وبين تاريخ عودتكم الى ممارسة عملكم في المحكمة العليا .

واني مع ابلاغكم أن مجلس الوزراء قد أخذ علماً بما ورد في كتابكم الآنف الذكر ، ارجو لكم التوفيق فيما تتوفرون عليه في المحكمة العليا من عمل دستوري جليل ودمتم .

رئيس مجلس الوزراء

دمشق في ١٩٥٤/٣/٩

وبذلك عادت المحكمة العليا المؤسسة في عام ١٩٥٠ الى العمل ، وعادت معها قوانينها ذات الارقام ٥٧ تاريخ ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ و٦٥ تاريخ ٤ كانون الثاني ١٩٥١ و٨٢ و٨٣ تاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ و ٨٧ تاريخ ٤ شباط ١٩٥١ و٩٢ تاريخ ١١ شباط ١٩٥١ .

واعتبرت القوانين ذات الارقام ١ و٢ و٣ و ٤ _الصادرة بتاريخ ١٥ كانون الثاني ١٩٥٤ _لاغية و كأن لم تكن.

❀❀❀

الفصل السادس

الاسس العامة

في تنظيم المحاكم الادارية وأصول المحاكمة لديها

§ ١ — تنظيم المحاكم الادارية

لقد رأينا في الفصول السابقة ، ان القضاء الاداري السوري يستند الى مبدأ التفريق ما بين الادارة المنفذة والادارة القاضية . فينبغي إذن ان نعالج بحث تنظيم المحاكم الادارية على أساس فصلها عن الادارة ، لان المحاكم الادارية لم تحدث في الأصل الا لتحقيق هذا المبدأ . فالشرط الاساسي بالنسبة للمحاكم الادارية هو أن تكون — في تشكيلها — منفصلة عن الادارة ، وبتعبير آخر ، ان يكون هنالك تفريق ما بين رجال القضاء الاداري ورجال الادارة المنفذة ، حتى يتمتع القضاء الاداري بهذا الاستقلال الذي تتمتع به السلطة القضائية في الدولة .

غير اننا اذا نظرنا الى القضاء الاداري السوري ، نرى انه لا يحقق هذا الشرط الا قليلا ؛ ولا بد لنا — في هذه المناسبة — من الاشارة الى ان هنالك نوعين من التفريق ما بين الادارة والقضاء الاداري: التفريق التام او المطلق ، والتفريق النسبي.

١ — التفريق التام : La séparation complète

لا يكون هنالك تفريق تام ما بين الادارة والقضاء الاداري ما لم تتحقق الشروط التالية :

١ — التخصص القضائي : La spécialisation juridictionnelle

يجب ان تتخصص المحاكم الادارية بالوظيفة القضائية ، فلا تجمع مع وظيفتها المذكورة أي وظيفة أخرى تعود الى الادارة المنفذة . والتخصص القضائي يمنع المحاكم الادارية من القيام باي عمل هو من اختصاص الادارة ، حتى في معرض وظيفتها القضائية ؛ لان المحاكم يقتصر عملها على القضاء فحسب ، فيمتنع عليها في معرض الدعوى مثلاً — ان تتعرض الى الادارة فيما يتعلق بسلطتها التقديرية Le pouvoir discrétionnaire ، لأن هذا الميدان خارج عن نطاق الوظيفة القضائية .

٢ — القضاء المفوض La justice déléguée

يجب ان تتمتع المحاكم الادارية بسلطة قضائية مطلقة والا يكون قضاؤها مقيداً justice retenue — اي الا يقتصر عملها على التحقيق في القضايا واقتراح الحلول الى السلطات العليا في الدولة — بل تصدر بذاتها أحكاماً لها قوة التنفيذ .

٣ — الاستقلال تجاه الادارة :

L'indépendance vis-a-vis de l'Administration

يجب ان تكون المحاكم الادارية مستقلة تمام الاستقلال عن الادارة في ممارسة وظيفتها القضائية . فلا يكون للادارة عليها أي تأثير . ولهذا ينبغي :

آ — ان تكون المحاكم الادارية خارجة عن ملاك الوظائف الادارية — حتى

تكون بعيدة عن مراقبة الادارة التسلسلية Le contrôle hiérarchique de l'administration وعن تعليماتها ؛

ب – الا يسمح لأي رجل من رجال الادارة العاملين ان يشترك في اعمالها القضائية ؛

ج – ان يتمتع القضاة الاداريون بالحصانة القضائية التي يتمتع بها القضاة العاديون فيما يتعلق بالعزل والنقل .

٢ – التفريق النسبي La séparation atténuée

لا توجد في الواقع محاكم ادارية تحقق التفريق التام ما بين الادارة والقضاء الاداري ، بل كثيراً ما تشوب هـذا التفريق شوائب تنقص من استقلال المحاكم الادارية تجاه الادارة . وهذه الشوائب اد تظهر بالاشـكال الآتية — تجعل التفريق النسبي على أنواع :

١ – القضاء المقيد La justice retenue

ان اسلوب القضاء المقيد هو أخطر شائبة قد تمس مبدأ التفريق مابين الادارة والقضاء الاداري ، في هـذا الاسلوب ، لا تمارس المحـكمة الادارية الوظيفة القضائية بذاتها ، بل يقتصر عملهـا على تهيئة وسائل الحـكم وتقديمها الى السلطة الادارية المختصة .

٢ – فقدان التخصص الوظيفي

L'absence de spécialisation fonctionnelle

وهذه الشائبة اكثر شيوعاً من غـيرها في تنظيم المحاكم الادارية . فكثيراً ما تقوم المحـكمة الادارية — الى جانب وظيفتها القضائية — بوظائف ادارية واستشارية . على ان هذا التداخل في الوظائف لا يمنع من التخصص الوظيفي داخـل المحاكم

الادارية ، اذا كانت هذه المحاكم — في داخلها — مقسمة الى شعب ، لكل شعبة منها وظيفة معينة .

٣ — اشتراك رجال الادارة العاملين بالعمل القضائي

Participation des administrateurs actifs aux opérations juridictionnelles

قد يدعى بعض رجال الادارة العاملين بحكم القانون — للاشتراك بالعمل القضائي في بعض المحاكم الادارية ، وقد تسند الى بعضهم رئاسة هذه المحاكم ؛ فهذا الاسلوب يقضي على استقلال المحاكم ، لأنه يجعلها تحت سيطرة الادارة المنفذة .

٤ — فقدان الضمانات القضائية

L'absence de garanties juridictionnelles

واخيراً يؤدي منع الضمانات القضائية عن القضاة الاداريين الى الانقاص من استقلال المحاكم الادارية ، خصوصاً وان اغلب القضاة الاداريين لا يتمتعون بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالعزل والتسريح والنقل .

٣ — الوضع الحالي في فرنسا .

لقد أخذت فرنسا بمبدأ التفريق النسبي في تنظيم المحاكم الادارية ، فمجلس الدولة الفرنسي يقوم باعمال ادارية بحتة الى جانب اعماله القضائية ، ثم ان اعضاءه مزيج من القضاة ورجال الادارة ، وقضاته لا يتمتعون بالحصانة التي يتمتع بها القضاة العاديون .

على ان الجمع مابين الوظائف القضائية والادارية لايؤثر كثيراً على مبدأ التفريق ، لان مجلس الشورى الفرنسي ينقسم في داخله ، الى شعب ادارية وشعب قضائية لكل منها اختصاص معين . ثم ان قضاته — وان كانوا لا يتمتعون قانوناً بالحصانة ، الا

أنهم يتمتعون بحصانة فعلية عظيمة ، نظراً الى منزلتهم العلمية العالية ومركزهم الاجتماعي الرفيع ، فلم يسمع عن قاض اداري فرنسي انه سرح او عزل او نقل .

اما سبب الاخذ بمبدأ التفريق النسبي في تنظيم المحاكم الادارية في فرنسا ، فهو ذات السبب الذي يبرر وجود القضاء الاداري، ولقد رأينا في دروسنا السابقة ان السبب الجوهري لوجود المحاكم الادارية – انما يرجع الى الكفاءة الفنية التي يتمتع بها القضاة الاداريون La compétence technique ،فقد اكتسب هؤلاء بسبب قربهم من الادارة — معرفة دقيقة لحاجات الادارة ومقتضياتها ، وخبرة خاصة في تنظيم المرافق العامة وقواعد سيرها. ولو كانت فرنسا اخذت بمبدأ التفريق التام في تنظيم محاكمها الادارية، لكانت محاكمها المذكورة جهلت القواعد الفنية لتنظيم المرافق العامة وحسن سيرها ، ولكانت فقدت بالتالي عنصر الكفاءة الفنية — وهو السبب الجوهري لوجودها .

وبالنتيجة ، لئن كان يستحسن ان يكون هنالك تفريق مابين الادارة والقضاء الاداري ضماناً للعدل واقصاء لكل تحيز احتمالي ، فالاولى — على كل حال — الا يكون هذا التفريق تاماً ، وان يكتفى بالتفريق النسبي .

٤ — الصفات العامة للمحاكم الادارية السورية

تتمتع المحاكم الادارية في سوريا – باستثناء المحكمة العليا (في اختصاصها الاداري طبعاً) — بالصفات العامة التالية :

١ — لا يتمتع اعضاء المحاكم الادارية بالحصانة التي يتمتع بها القضاة العاديون، اللهم الا اعضاء ديوان المحاسبات . اما العضوان الاصيلان في مجلس التأديب ، فلا يتمتعان الا بحصانة منقوصة — لأنها تتعلق بالعزل دون النقل .

٢ — لايتوفر في هذه المحاكم شرط التخصص القضائي، فهي تجمع مع وظيفتها القضائية وظيفة ادارية او استشارية .

٣ - ان هذه المحاكم — على الغالب — ليست مستقلة عن الادارة في ممارسة

القضاء ، اما لأن ملاكها ليس مستقلاً عن ملاك الادارة ، او لأن رجال الادارة العاملين يشتركون في اعمالها القضائية .

٤ — تملك المحاكم الادارية السورية سلطة القضاء المفوض ، بمعنى انها تصدر من تلقاء ذاتها احكاماً لها قوة التنفيذ.

اما المحكمة العليا فتختلف عن غيرها من المحاكم الادارية بانها مستقلة تمام الاستقلال عن الادارة ، وان اعضاءها يتمتعون بحصانة دستورية عظمى ، وان شرط التخصص القضائي متوفر فيها تماماً . غير ان وظائفها القضائية متنوعة ، فاختصاصها يشمل القضاء الدستوري والقضاء السياسي والقضاء الاداري. وستظهر لنا هذه الصفات العامة اثناء دراستنا لكل محكمة ادارية على حدة .

٥ — المحاكم الادارية السورية

ان القضاء الاداري السوري يتألف من محاكم ادارية متعددة ، كل منها يفصل في نوع مخصوص من القضايا :

١ — فديوان المحاسبات La Cour des Comptes يفصل في القضاء الحسابي والمالي ؛

٢ — ومجلس التأديب Le Conseil disciplinaire ينظر في قضايا تأديب الموظفين العامين ؛

٣ — ومجلس القضاء في مركز المحافظة ينظر في امور كثيرة نذكر منها :

آ — الاعتراضات التي قد تنشأ عن تطبيق قانون المختارين فيما يختص بتقسيم المدن والقرى الى احياء ،

ب — الاعتراضات المتعلقة بالرسوم البلدية في الاماكن التي لا يزيد عدد سكانها عن ١٠٠٠٠ نفس ،

ح — الاعتراضات على انتخابات المفتين ،

د — الاعتراضات على الاعمال الانتخابية المتعلقة بجمعيات اصحاب الحرف ،

٤ — اللجان الادارية ذات الصفة القضائية ، ونذكر منها :

آ — لجان الضرائب المباشرة : (البدائية والاستئنافية) ، التي تفصل في قضايا الضرائب المباشرة .

ب — اللجان التحكيمية لرسم الشرفية : وتفصل في القضايا التي تنشأ عن طرح رسم الشرفية على المكلفين .

ج — اللجان التحكيمية لتقدير بدلات الاستملاك للنفع العام .

وقد كانت احكام هذه المحاكم الادارية — الى ما قبل صدور القانون رقم ٥٧ تاريخ ٢٨ كانون الاول سنة ١٩٥٠ — بعضها يستأنف لدى مجلس الشورى ، وبعضها الآخر يميز لديه تمييزاً ، وبذلك كانت المحاكم الادارية تشكل في التسلسل القضائي — وحدة تامة مستقلة عن القضاء العادي. أما اليوم ، فصارت بعض أحكام المحاكم الادارية تستأنف الى محاكم الاستئناف . والبعض الآخر يميز لدى محكمة التمييز — اي ان المحاكم الادارية اصبحت خاضعة لمراقبة المحاكم العادية ، وفي هذا ما يخالف الاسس التي كانت سبباً في وجود القضاء الاداري .

§ ٢ — اصول المحاكمات الادارية

La procédure administrative

١ — اصول المحاكمات بوجه عام :

اصول المحاكمات هي مجموعة القواعد والاجراآت التي يجب على المتقاضين اتباعها ، وعلى المحاكم تطبيقها في التحقيق والحكم في الدعاوى المعروضة امامها .

وهذه القواعد التي وضعت في الاصل تحقيقاً للعدالة ، ليست — كما قد يعتقد البعض — مجموعة من الشكليات فحسب ؛ فالى جانب قواعد الشكل ، وهي ضرورية لتأمين النظام في سير القضاء ، — توجد في الاصول قواعد جوهرية تتعلق بحقوق الادعاء وحقوق الدفاع وحق المراجعة الذي يعود للمتقاضين ضد احكام القضاة .

ثم لا ننس أن قواعد الشكل كثيراً ما تخفي وراءها قواعد أساسية في اصول المحاكمة ، لأن النصوص التشريعية المتعلقة بالاصول لا تذكر عادة الا قسما ضئيلا من القواعد المتعلقة بأساس الحق ، وتترك القسم الاكبر منها الى اجتهاد القضاء وآراء الفقهاء ؛ وهذا هو السر في أهمية بحث الأصول .

واصول المحاكمات — بوصفها قواعد ضرورية لبذل العدل — هي اصول واحدة ؛ ولكن تعدد أنواع المحاكم ، واختلاف درجاتها في التسلسل القضائي ، واختلاف الانظمة الخاصة بكل منها ، واختلاف أنواع الدعاوى التي تقام أمامها — كل ذلك أدى الى ايجاد فروع تشعبت عن الاصل الواحد ، فكانت الاصول المدنية والاصول التجارية والاصول الجزائية .. واخيراً الاصول الادارية في البلاد التي يوجد فيها قضاء اداري . ثم ان كل فرع من فروع الاصول المذكورة ينقسم بدوره الى اصول بدائية واصول استئنافية واصول تمييزية .

والتشريع مهما بلغ من الكمال ، لابد ان يترك ثلمات كثيرة في قوانين الاصول ، ولعل اكثر هذه القوانين نصيباً من الثلمات هي اصول المحاكمات الادارية .

ولئن كان يجوز استكمال نواقص بعض الاصول الخاصة — كالاصول التجارية مثلا — عن طريق الرجوع الى الاصول المدنية ، باعتبارها الاصول العادية التي يرجع اليها في حال السكوت عن بعض الاجراآت ، — فهذا لا يسري على الاصول الادارية ، لانها مستقلة تماماً عن الاصول المدنية . فلا تطبق هذه الاصول على المحاكمات الادارية للاسباب الآتية :

أولا — ان الدولة هي في وضع ممتاز بالنسبة للأفراد ، ولا يمكن تجاهل هذا الوضع بالنسبة اليها في اصول المحاكمة ، فهي لا تحاكم غياباً ، ولا يجوز للقاضي ان يصدر اليها اوامر أو نواهي من أي نوع كانت ، ولا ان ينفذ بحقها الاحكام جبراً .

ثانياً — ان العلاقات مابين الادارة والافراد تختلف كثيراً عن علاقات الافراد فيما بينهم . فالادارة — في معرض قيامها بتسيير المرافق العامة — لا تخضع الى القوانين العادية ، بل تخضع الى قواعد خاصة مستمدة من ضرورات المرافق

العامة ومقتضياتها ، ومن هذه المقتضيات أن تكون الادارة خاضعة لاصول مستقلة عن الاصول المدنية .

ثالثاً — لايجوز تحليف الادارة اليمين عند تعذر الاثبات .

فمبدأ استقلال الاصول الادارية هو مبدأ ثابت أعلنه مجلس الدولة الافرنسي بقراره المؤرخ في ١٣ آذار سنه ١٩٢٥ في قضية Desreumeaux [١]، ثم لجأ فيما بعد الى فرض عدد من القواعد الاصولية استوحى أحكامها من المبادىء العامة للحقوق والاصول .

ولئن كانت الاصول التي تطبق على المحاكمة الادارية — تتفق احياناً مع الاصول المدنية ، فهذا لايعني ان الاصول المدنية تطبق على المحاكمة الادارية ، بل يعني فقط أن الاصولين المذكورتين تستمدان أحكامهما من مبادىء أساسية واحدة ضرورية لتأمين سير العدالة سيراً حسناً . وهذا ينسجم تماماً مع النظرية التي أوجدها مجلس الدولة الافرنسي فيما يتعلق بصلات الحقوق الخاصة والحقوق العامة: ففي حال سكوت النصوص التشريعية عن مبادىء الحقوق العامة ، فان مجلس الدولة الافرنسي — سواء فيما يتعلق بالمسؤولية أو العقود أو شبه العقود — رفض ان يطبق نصوص القانون المدني ، ولكنه استمد الحلول من الافكار العامة التي تبرر وجود تلك النصوص ، وذلك بعد تكييفها وجعلها متفقة مع ضرورات المرافق العامة وسيرها سيراً متواصلا ومنتظماً .

٢ - الصفات العامة لاصول المحاكمات الادارية :

ان اصول المحاكمات الادارية لها اذن طابعها الخاص . فهي تشكل في قوانين الاصول — نظاماً مستقلا عن الاصول المدنية ، يستمد قواعده من مصدرين رئيسيين : آ — النصوص التشريعية أو التنظيمية . ب — والمبادىء العامة في الاصول كما يفسرها الاجتهاد الاداري .

---

(١) انظر مجموعة sirey لعام ١٩٢٧ — ٣ — ١٤٣ .

ثم ان الاصول الادارية ذاتها ليست واحـــدة ، بل تنقسم بدورها الى فروع جديدة :

فهناك اصول خاصة للمحاكمة أمام المحكمة العليا ، واصول اخرى أمام ديوان المحاسبات ، واصول ثالثة أمام مجالس التأديب ، واصول غيرها أمام اللجان الادارية ذات الصفة القضائيـة ، الخ . . على أن جميع الاصول الادارية — رغم تباينها — تجتمع في الصفات المشتركة التاليـة : انها اصول كتابية ، تحقيقية ، غير علنيـة ، وبالاجمال بسيطة .

١ — اصول كتابية procédure écrite :

الاصول الادارية هي اصول كتابية ، وهذا يعني أن المحاكمـة الادارية تجري بصورة خطيـة في جميع مراحل الدعوى — في التحقيق وتقرير العضو المقرر ومطالعة النيابة العامة والمرافعة والحـكم — ، وانها لاتتناول الا النقاط التي ذكرت في اللوائح ومذكرات الدفاع الخطية :

آ — التحقيق L'instruction: بعد تقديم اللوائح ومذكرات الدفاع ، يبدأ التحقيق ، وللعضو المقرر في سبيل ذلك أن يتخذ — اما من تلقاء نفسه او بناء على طلب المتداعين — جميع التدابير التي يراها ضرورية ، كتعيين الخبراء واجراء الكشوف وتوجيه الاسئلة الخ . . على ان هذا التحقيق لايجوز ان يتناول سوى النقاط المبينة في استدعاء الدعوى واللوائح والمذكرات .

ب — التقرير ومطالعة النيابة العامة Le rapport et les conclusions du Ministère Public : عند ختام التحقيق ، ينظم المقرر تقريراً يشتمل على خلاصة الدعوى والمسائل القانونية التي يجب حلهـا ، وينظم مشروع قرار بقبول الدعوى او ردها من حيث الشكل والموضوع . وفي المحاكم التي يوجد لديها نيـابة عامة ، يقدم النائب العام مطالعته بصورة خطية .

جـ — المرافعة les débats : أما المرافعة الشفهية ، فلا محل لها في الاصول

الادارية — اللهم الا أمام بعض المحاكم ، وفي هذه الحالة تقتصر المرافعة على شرح ماورد في لوائح الدعوى الخطية .

د — الحكم le jugement : أما الحكم ، فلا يجوز أن يفصل في الدعوى الا بناء على ما ورد في اللوائح الخطية وتقرير العضو المقرر ومطالعة النيابة العامة .

٢ — اصول تحقيقية procédure inquisitoire :

الاصول الادارية هي اصول تحقيقيـة ، أي اصول تجعل تسيير الدعوى من وظيفة القاضي ، — بعكس الاصول الاشتكائيـة procédure accusatoire التي تتبع أمام المحـاكم العادية ، وتترك المتقاضين أنفسهم تسيير دعواهم . فالقاضي الاداري هو الذي يسير الدعوى في جميع مراحلها ، فيبلغ المتقاضين صور اللوائح والوثائق ، ويعين لهم المدد لتقديم أجوبتهم عليهـا ، ويقوم بالتحقيق متخذاً جميع التدابير التي يراها ضرورية ، كتعيين الخبراء واجراء الكشوف الخ ...

٣ — اصول سرية procédure secrète :

بينما تقضي الاصول المدنية أن تكون المحاكمات علنية — ، نرى أن الاصول الادارية تقوم على مبدأ سرية المحاكمات ، اللهم الا في جزء يسير منها ، ويرى مجلس الدولة الفرنسي أن العلنية لا لزوم لها في القضاء الاداري ، ولا محل لها بدون نص صريح ، فلا تطبق العلنيـة في الاصول الادارية الا بالنسبة للمحاكم الادارية التي اوجدت هذه العلنية من أجلها ، وفي الحدود التي نصت عليها القوانين .

اصول بسيطة procédure simple :

واخيراً ان الاصول الادارية بسيطة خالية من التعقيد ، لأن قيـــام القاضي الاداري بتسيير التحقيق وتوجيه الدعوى يخفف من تراكم الاوراق وتعدد الوثائق ، كما يخفف ايضاً من الصيغ الشكلية والقيود التي تكثر في المحاكم العادية .

على ان هـذه الصفات التي ذكرناها لبيـان الفرق مابين الاصول المدنيـة والاصول الادارية — لا تكفي لاعطائنـا صورة واضحة عن الاصول الادارية . ويجب علينا ان نسرع فنقول : توجد فوق هذه القواعد المشتركة ، قواعد اصولية أساسية تجب مراعاتها ، ولو لم تنص عليها القوانين صراحة ، وذلك عملا بمبادىء الاصول العامة — المكتوبة وغير المكتوبة . ولقد أخذ بهذه القواعد مجلس الدولة الافرنسي ، فحافظ عليها وطبقها بدقة ، ومن جملة ما فرضه على المحـاكم الادارية ، نذكر على سبيل المثال :

آ — احترام حق المرافعة الحرة والوجاهية — وهو يقضي بان توضع اضبارة الدعوى تحت تصرف المتقاضين او وكلائهم ، ولا يمنع هؤلاء من الاطلاع على اوراق الدعوى ومستنداتها في ديوان المحكمة .

ب — ان تكون الاحكام الصادرة عن هذه المحاكم مستجمعة شروطها — اي أن تكون الاحكام معللة ، وان تبت في جميع طلبات الاطراف ، وفي هذه الطلبات فقط دون سواها .

ج — عدم قبلية الرجوع عن الاحكام بعد صدورهـا ، اللهم إلا في بعض الاحوال المنصوص عليها في القوانين : كالاعتراض واعادة المحاكمة او بعد النقض.

❀ ❀ ❀

الباب الثاني

المحاكم والهيئات الادارية الناظرة في

القضاء الاداري السوري

ان التشريع السوري لم يحصر حق النظر في القضاء الاداري بمجلس الشورى — أو بالمحكمة العليا اليوم — بل أوجد الى جانبها هيئات ادارية اخرى لها حق البت في قضايا ادارية معينة .

وكانت قرارات هذه الهيئات خاضعة لمراقبة مجلس الشورى بطريق الاستئناف او بطريق التمييز . أما اليوم فقد أصبحت خاضعة لمحاكم الاستئناف العادية او لمحكمة التمييز .

وهذه الهيئات هي :

— ديوان المحاسبات ،

— مجلس القضاء في مركز المحافظة ،

— المجلس التأديبي ،

— اللجان الادارية ذات الصفة القضائية .

الفصل الأول

ديوان المحاسبات

La Cour des Comptes

ديوان المحاسبات هيئة عليا مرتبطة بمجلس النواب مباشرة — تقوم بالنيابة عن السلطة التشريعية l'autorité législative بمراقبة المعاملات والقيود المتعلقة بالموارد والنفقات العامة les recettes et les dépenses publiques للدولة والمؤسسات العامة المرتبطة بها ، والبلديات الكبرى — ماعدا نفقات المجلس النيابي؛ كما تقوم بمحاكمة الاشخاص المسؤولين عنها سواء أكانوا آمري صرف ordonna-teurs أو مصفين liquidateurs او محاسبين عامين comptables publics او محاسبين فعليين comptàbles de fait .

تشكيل ديوان المحاسبات :

يتألف ديوان المحاسبات من رئيس اول ورئيس ثان وثمانية اعضاء ونائب ومحاميين عامين يساعدهم في عملهم : مراقبون مقررون ومدققون وكتاب ضبط .

انتقاء رئيسي ديوان المحاسبات واعضائه والنائب العام والمحاميين العامين:

ينتخب مجلس النواب رئيسي ديوان المحاسبات ثم اعضاءه وفاقاً لاحكام المادة

١٤٧ من الدستور ، وينشر رئيس المجلس نتيجة هذا الانتخاب في الجريدة الرسمية ويبلغه ذوي العلاقة .

ويشترط في المرشح لهذه المناصب — علاوة على الشرائط العامة المنصوص عليها في المادة ١١ من قانون الموظفين الاساسي :

١ — ان يكون حائزاً على شهادة التحصيل العالي في الحقوق او العلوم المالية؛

٢ — وان يكون مارس القضاء او الوظائف المالية في احدى دوائر الدولة مدة لا تقل عن عشر سنوات،وبلغ على الاقل المرتبة الثانية ، اوأن يكون خلال مدة لا تقل عن خمسة عشر عاما مارس المحاماة او وظيفة مالية رئيسية في مؤسسة عامة ؛

٣ — وأن يكون قد أتم السنة الخامسة والثلاثين من العمر يوم انتخابه .

ويعتبر الرئيس والاعضاء في ديوان المحاسبات في وضع رئيس محكمة التمييز وقضاتها مرتبة وراتباً ، ويتمتعون بالحصانة[١] فلا ينقلون الا بموافقة مجلس النواب، ولا يحالون على التقاعد الا في حالة بلوغهم السن النظامية ، او اذا تعرضوا لعقوبة تأديبية تقضي باحالتهم على الاستيداع ، أو بتنزيل صنفهم ، او بعزلهم ، وفي هذه الحالة لا تصبح العقوبات نافذة الا بموافقة مجلس النواب .

أما النائب العام والمحاميان العامان فيعينون انتقاء بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير المال وموافقة مجلس الوزراء ، من موظفي ديوان المحاسبات او وزارة المال الحائزين على المرتبة الثانية على الاقل . ولا يتمتع النائب العام والمحامي العام بالحصانة التي يتمتع بها رئيس ديوان المحاسبات وأعضاؤه ، ويجوز استبدالهما بعد استطلاع رأي رئيس الديوان وبموافقة مجلس الوزراء .

---

(١) يجب الا ننسى ان الحصانة هي ضمانة ممنوحة للوظيفة لاستبعاد التسريح الكيفي ، وليست امتيازاً شخصياً ممنوحاً للقاضي . فالقضاة — اذا هم اهملوا واجباتهم — يتعرضون لعقوبات تأديبية تعرض عليهم ضمن اصول خاص يبعد تدخل الادارة وتدخل السياسة .

انتقاء المراقبين والمدققين

تملأ بقية وظائف ديوان المحاسبات بطريقة الترفيع أوبالنقل وفقاً لاحكام قانون الموظفين الاساسي والاحكام الخاصة الواردة في هذا القانون .
أما المدققون فيعينون بالمسابقة من بين المرشحين الحائزين على شهادة التعليم العالي في الحقوق ، أو العلوم المالية .

الصلاحيات العامة لديوان المحاسبات

تشمل صلاحية ديوان المحاسبات تدقيق جميع الواردات والنفقات العائدة للدولة والمؤسسات العامة والبلديات الكبرى ، ما عدا نفقات المجلس النيابي .
وعلى هذا فان مراقبة ديوان المحاسبات :

١ ـ تتناول الواردات (رسوم ، ضرائب ومطاليب ...)

فيدقق ديوان المحاسبات في تحققها وتحصيلها من حيث الصحة والمشروعية .

٢ ـ تتناول النفقات

فيدقق الديوان ناحية المشروعية : في عقود الخزينة ، وفي استعمال اعتمادات الموازنة والسلف ، ـ
وفي الاوراق المثبتة ، وفي تأدية الأموال وفي استعمال المواد والادوات والمفروشات .

٣ ـ تتناول الحسابات

فيدقق ديوان المحاسبات :
١ ـ صحة القيود ومشروعيتها في حساب كل محاسب فيما يعود للخزينة من

حقوق وما عليها من ديون ، والتحصيلات التي وقعت ، واوامر الصرف او التأدية التي صدرت على الخزينة ، والتأديات الواقعة .

٢ — صحة الحسابات المتعلقة بالاموال الموجودة في الصندوق او في المصرف، والاوراق ذات القيمة الموجودة لدى كل امين خزينة ، والحسابات المتعلقة بالمواد والادوات الموجودة في عهدة كل محاسب ، ومطابقتها مع الموجود .

٣ — صحة الحسابات العامة السنوية وقوائم الديون التي للخزينة وعليها او للشخص المعنوي ذي العلاقة، ومطابقتها للحسابات الخاصة بالمحاسبين وبامناء الخزينة.

٤ — صحة الحساب العام لموازنة سنة ما ، وصحة الذمم والمطالب الناجمة عن هذا الحساب ، ومطابقتها لحسابات المحاسبين .

٤ — واخيرا تتناول الاشخاص

فيحاكم أمام ديوان المحاسبات عن الاعمال الادارية والمالية، او عن الحسابات، او عن الاموال :

١ — الموظفون غير المجبرين على تقديم كفالة .

٢ — الموظفون المكلفون بتقديم كفالة .

٣ — الذين وضعوا يدهم على أموال عامة او استعملوها باية صورة كانت ، او صرحوا باستلامهم لحساب الدولة او الادارات العامة ، بضائع او مواد لم يجر استلامها فعلا ، او اصدروا بدون تصريح منصوص عليه في القانون، أمراً باستيفاء ضرائب أو رسوم للدولة او الادارات العامة ، او قاموا بالتحصيل سواء أكانوا موظفين أو غير موظفين .

على أن المراقبة التي يمارسها ديوان المحاسبات هي على ثلاثة أشكال : مراقبة ادارية contrôle administratif ومراقبة وقائية او مسبقة contrôle pré-ventif ou préalable ومراقبة قضائية contrôle juridictionnel .

١ — المراقبة الادارية Le contrôle administratif :

تقدم وزارة المال في الوقت المناسب الى ديوان المحاسبات نسختين :

١ — عن الحساب العام الذي يترتب على الحكومة تقديمه الى المجلس النيابي، اما لاحاطته علماً به، او لاخذ موافقته عليه ؛

٢ — عن مشاريع القوانين المتضمنة نقل اعتماد، أو تخفيض اعتماد اضافي، او غير عادي، في الاحوال المنصوص عليها في الدستور ؛

٣ — عن مشاريع القوانين المتضمنة تصديق المجلس النيابي على الصكوك او العمليات التي يكون ديوان المحاسبات قد اشر عليها بتحفظ او لأي سبب آخر ؛

٤ — عن مشاريع القوانين المتعلقة بتسوية نهائية وتصديق ميزان الحساب السنوي والقطعي من قبل المجلس النيابي .

فيتحقق اعضاء ديوان المحاسبات :

اولا — من ان الحساب العام يتفق مع الحساب الشهري او السنوي الذي قدم اليه من قبل المحاسبين او الموظفين المسؤولين، ومع نتائج الاحكام الصادرة عليهم من قبله، ومن انه يسفر عن مطابقة تامة بين الحساب الاداري وحساب المحاسبين، ومن ان الوزراء او رؤساء المصالح او آمري التصفية الرئيسيين قد صدقوا بالاشتراك مع وزير المالية، على صحة الحساب المتعلق بعقد النفقة والاستهلاك، أو بالغاء اعتماد الموازنة المفوض اليهم ؛

ثانياً — من ان احكام مشاريع القوانين التي بلغت اليه تتضمن تسوية القضايا المختلف عليها كافة، او تسوية جميع عمليات النفقات التي اضطر ديوان المحاسبات للتأشير عليها أو لقبولها بتحفظ ؛ وينظمون بمساعدة المراقبين المقررين تقريراً بشأن الحساب العام القطعي لادارة السنة الاخيرة، والحساب القطعي العام المدورة — ويذكرون المخالفة الواقعة لقواعد المحاسبة العامة، ويبينون العمليات التي اضطر ديوان المحاسبات للتأشير عليها بتحفظ، والتي لم تجر تسويتها بقانون، ويشرحون

الظروف التي لبت فيها وزارة المال أو الوزارات الأخرى الملاحظة التي وجهها اليها ديوان المحاسبات .

يعقد ديوان المحاسبات جلسة بهيئته العامة ليتذاكر في هذه التقارير، وليصدقها بعد الاطلاع على مطالعة النائب العام ، ويتخذ قراراً خاصاً يعلن به أن الحساب القطعي للادارة والحساب القطعي للدورة الحسابية المقدمة مع مشروع القانون المتضمن تسوية الدورة — هما مطابقان للحساب الذي اصدر ديوان المحاسبات حكمه بشأنه ، مع الاحتفاظ بالتأشير أو بالعمليات المتعلقة بالنفقات التي قبلت شرط تسويتها بتصديق لاحق من المجلس النيابي .

ويرسل ديوان المحاسبات الى المجلس النيابي التقارير المصدقة والقرارات المتضمنة المصادقة على مطابقة الحساب القطعي مع نسخة عن الحساب العام ، كما يرسل اليه قبل دورة تشرين الاول — تقريراً عن سير أعمال الديوان خلال السنة المنصرمة .

يتضح مما سبق أن عمل ديوان المحاسبات في مراقبته هذه ، يقتصر على فحص مطابقة الحساب العام وبيان المخالفات الواقعة على قواعد المحاسبة العامة ، فهو لا يبت في شيء بل يرسل تقاريره بهذا الشأن الى المجلس النيابي، فصلاحيته في هذه الناحية ادارية بحتـة .

٢ ـ **المراقبة الاستشارية** : le contrôle consultatif وهي المراقبـــة المسبقة le contrôle préalable او المراقبة الوقائية le contrôle préventif التي يمارسها ديوان المحاسبات عن طريق التأشـــير على المعاملات قبل اجرائها . le visa préalable

ان القرارات التي يتخذها ديوان المحاسبات اثناء مراقبته هذه غير قابلة لطريق من طرق المراجعة ، لأنها قرارات ذات صفة استشارية لا قضائية. واننا لنستغرب أن يصـــدر عن مجلس الشورى السورى القرار ذو الرقم ١٥٣ المؤرخ في ٢٩ أيار ١٩٤٦ المتعلق بقضية المرحوم سعد الدين الحسامي ، فقد اعتـبر القرار المذكور ان عدم التأشير له صفة قضائية اذ يقول :

« لما كان عدم التأشير مبنياً على المادة ٣٢ من قانون ديوان المحاسبات وكان قطعياً بحسب احكام هذه المادة ، وكانت الاحكام والمقررات القطعية الصادرة عن ديوان المحاسبات خاضعة للتمييز أمام مجلس الشورى بحسب المادة ٤ من قانون ديوان المحاسبات والمادة ٣٥ من القرار ٧٢/ل.ر. وكان عدم التأشير المبحوث عنه اكتسب قوة القضية المقضية بعدم تمييزه ضمن المدة القانونية ».

فهذا الاجتهاد خاطيء من نواحي عديدة :

اولا — انه لم يفرق بين اختصاصات ديوان المحاسبات الاستشارية وبين اختصاصاته القضائية ، مع ان القانون ٣٨ المؤرخ في ١٩٣٨/٥/٢٤ - المرعي في عام ١٩٤٦ - جعل كلا منها في فصل خاص ، ثم ان القانون المذكور لم يذكر المراقبة المسبقة وصلاحية التأشير المسبق ضمن الاختصاصات القضائية لديوان المحاسبات .

ثانياً — لو كان عدم التأشير له صفة قضائية ، وكانت له قوة القضية المقضية ، لما كان للوزير ذي الصلاحية او مجلس الوزراء أن يتجاوزه (١) .

---

(١) المادة ٣٢ من قانون ديوان المحاسبات رقم ٣٨ : « تعاد السندات التي يكون ديوان المحاسبات قد رفض التأشير عليها مرفقة بالتقرير القاضي بالرفض الى الوزارة ذات العلاقة بواسطة وزارة المالية ، ويكون الرفض قطعياً اذا كان مبنياً على عدم كفاية الاعتماد او على مخالفة قانونية او على غلط اساسي ، او استخدام يعد تجاوزاً في الملاكات او في الاعتماد الذي تسمح به الموازنة — لايجوز اجراء معاملة مالية على السند المردود ولا يجوز اعتباره مستنداً من قبل المحاسبين .

غير ان مجلس الوزراء ، بناء على اعتراض يرفع اليه من قبل الوزارات ذات العلاقة ، يستطيع ان يعيد على تبعة الوزير ذي الصلاحية الى ديوان المحاسبات مستنداً رده ليعيد النظر فيه .

وفي هذه الحالة يصدر رئيس ديوان المحاسبات قراره بعد اخذ رأي الديوان مجتمعاً بهيئته العامة — واذا جاء القرار الثاني مؤكداً للرد واتخذ مجلس الوزراء ، بعد اطلاعه على هذا القرار وعلى تبعته السياسية ، قراراً يقضي بضرورة قبول المستند ، يؤشر رئيس ديوان المحاسبات على هذا المستند ويسجله بتحفظ .

على انه يترتب عليه ان يرفع الى المجلس النيابي في اول دورة تقريراً عن السندات التي اضطر للتأشير عليها بتحفظ مع بيان المخالفة او النقص الذي يجب البت فيه باجازة من المجلس »

ثالثاً — أن الاحكام القضائية — خصوصاً في موضوعنا هذا — تتناول المعاملات بعد اجرائها ، ولا تتناول ولا يتصور ان تتناول المعاملات قبل اجرائها ، واذا رجعنا الى قانون ديوان المحاسبات ، وجدنا ان عنوان الفصل الرابع منه هو : مراقبة المعاملات والتأشير عليها قبل اجرائها .

رابعاً — ان المادة ٣٣ من قانون ديوان المحاسبات رقم ٣٨ تحدد لنا ميدان الاختصاص القضائي لديوان المحاسبات ، اذ تنص على أن ديوان المحاسبات « يمارس .. المراقبة القضائية في المعاملات السنوية العائدة لكل محاسب أو موظف مسؤول قائم بوظيفة واحدة بالاستناد الى :

— الحساب والاوراق المثبتة المرفقة به والتي تقدم شهريا الى ديوان المحاسبات ؛

— الحساب الاجمالي السنوي .

فهذا النص وحده كاف لبيان وجه الخطأ في اجتهاد مجلس الشورى السوري في هذه الناحية .

وعلى هذا يجب أن يبقى عالقاً في أذهاننا أن القرارات التي يتخذها ديوان المحاسبات أثناء مراقبته المسبقة (في التأشير المسبق على المعاملات وعدم التأشير عليها) ، غير قابلة لطريق من طرق المراجعة ، لانها قرارات ذات صفة استشارية لا قضائية .

٣ — المراقبة القضائية Le contrôle juridictionnel

المراقبة القضائية هي المراقبة التي يمارسها ديوان المحاسبات بوصفه قضاء اداريا juridiction administrative ، فيعقد جلساته بصفة محكمة تضم الرئيس وعضوين وتتخذ أحكامها بأكثرية الاصوات .

وتمارس هذه المراقبة في المعاملات السنوية العائدة لكل محاسب أو موظف مسؤول قائم بوظيفة واحدة بالاستناد الى :

١ — الحساب الشهري والاوراق المثبتة المرفقة به ، والتي تقدم شهريا الى ديوان المحاسبات ؛

٢ — الحساب الاجمالي السنوي .

اصول المحاكمات لدى ديوان المحاسبات :

يتبع الاصول التحقيقي inquisitoire في أصول المحاكمات لدى ديوان المحاسبات ، فالقاضي هو الذي يسير الدعوى ويوجه التحقيق ويبلغ اصحاب العلاقة الوثائق ويعين لهم المدد الخ ..

ومن أبرز صفات هذا الاسلوب انه كتابي ، فالتحقيق يستند الى لوائح كتابية ، والقرار يبنى على تقرير خطي ينظمه أحد أعضاء المحكمة — ويدعى « المقرر » ؛ ويبدي النائب العام مطالعته كتابة .

اضف الى ذلك ان جلسات ديوان المحاسبات غير علنية .

❀ ❀ ❀

الفصل الثاني

مجلس القضاء في مركز المحافظة

أوجد القرار ٥ / ل ر المؤرخ في ١٩ كانون الثاني سنة ١٩٣٦ — لجنة في كل محافظة تدعى بـ « لجنة المحافظة » ، وجعل لها اختصاصات ثلاثة : اختصاصاً ادارياً ، واختصاصاً استشارياً واختصاصاً قضائياً ، ونص في مادته التسعين ان هذه اللجنة ـ في اختصاصها الاخير ـ تتخذ قراراتها بصفتها قلم قضايا (١)

ثم صدر بتاريخ ١٩ كانون الاول سنة ١٩٤٥ — القانون ذو الرقم ٢٢٠ الذي قضى بالغاء مجلس المحافظة ولجنتها ، وأعطى مجلس القضاء في مركز المحافظة « جميع الوظائف التي كانت مودعة الى مجلس المحافظة ولجنة المحافظة وقلم القضايا » .

١ — تشكيل مجلس القضاء في مركز المحافظة

يتألف مجلس القضاء في مركز المحافظة من المحافظ أو مندوبه رئيساً ، ومن الاعضاء الآتين الذين يعينهم المحافظ :

— أحد موظفي المالية ،

— أحد موظفي الدوائر العقارية وأملاك الدولة ،

---

(١) راجع المواد ٨٦ ، ٨٩ ، ٩٠ من القرار ٥ / ل — المؤرخ في ١٠ كانون الثاني سنة ١٩٣٦ .

— أحد مأموري الزراعة ،
— طبيب من دائرة الصحة ،
— مهندس من دائرة الاشغال العامة .

٢ — اختصاصه الاداري والاستشاري

آ — الاختصاص الاداري :

يقوم مجلس القضاء في مركز المحافظة بجميع الاختصاصات الادارية التي كان يقوم بها مجلس المحافظة ، وهي مذكورة في المواد / ٦٩—٧١ من القرار ٥/لر .

ب — الاختصاص الاستشاري :

اما اختصاصه الاستشاري فهو أنه يبدي رأيه :
— بشأن القسم من موازنة الدولة المختص بالمحافظة ؛
— في المسائل المالية التي تعرض عليه من قبل الحكومة ؛
— في جميع المسائل التي يعرضها المحافظ عليه ؛
— في جميع الاحوال التي تنص عليها القوانين والانظمة ؛
— وأخيراً ، انه يبدي رأيه — بناءعلى استشارة المحافظ — في القرارات والآراء الصادرة في المسائل الادارية عن مجالس الاقضية — اذا حصلت مراجعة بشأن هذه القرارات والآراء وفقاً للتسلسل الاداري ، او اذا رأى المحافظ ابطالها وتحويرها واصلاحها .

٣ — اختصاصه القضائي :

يقوم مجلس القضاء في مركز المحافظة بجميع الاختصاصات القضائية التي كانت تقوم بها لجنة المحافظة ؛ وعلى هذا فان مجلس القضاء في مركز المحافظة يفصل

في جميع الامور المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة / ١٤١ من القرار ٥ / ل ر المؤرخ في ١٠ كانون الثاني سنة ١٩٣٦، بعد اجراء التحقيق بواسطة مجالس الاقضية . وتكون مناقشاته واحكامه متخذة بصورة صحيحة في المسائل التي تعرض عليه ، اذا حضر اكثر من نصف أعضائه .

أما القضايا الداخلة ضمن اختصاصه القضائي ، فقد عددتها المادة / ١٤١ / المذكورة وهي :

« ١ — الخلافات المتعلقة بتوزيع الاعشار في القرى[1]

٢ — الاعتراضات التي قد تنشأ عن تطبيق قانون المختارين فيما يختص بتقسيم المدن الى أحياء ، وجمع قرى او احياء تحت سلطة مختار واحد وتحديد عدد المختارين المعاونين وعدد اعضاء مجلس القرية او الحي ؛

٣ — الاعتراضات المتعلقة برسوم البلدية في الاماكن التي لايزيد عدد سكانها عن عشرة آلاف نفس ؛

٤ — الاعتراضات على نزع الملكية للمنفعة العمومية في بلديات الاماكن التي لايزيد عدد سكانها عن عشرة آلاف نفس ، وذلك عندما لا تنص القوانين النافذة على خلاف ذلك [2]؛

٥ — الاعتراضات المتعلقة برسم الطريق [3]؛

٦ — الاعتراضات على قرارات لجان تخمين العقارات سواء تعلق ذلك بمخالفات القانون او بالتخمين ؛

٧ — الاعتراضات على انتخاب المفتين ؛

---

(١) ان هذه الخلافات زالت بالغاء ضريبة الاعشار .

(٢) ان قانون الاستملاك رقم ٢٧٢ يجعل نزع الملكية للمنفعة العامة خاضعاً لمرسوم جمهوري غير تابع لطريق من طرق المراجعة .

(٣) زالت هذه الاعتراضات بالغاء رسم الطريق .

٨ — الاعتراضات على الاعمال الانتخابية المتعلقة بجمعيات اصحاب الحرف ؛

٩ — طلبات التعويض عن الاضرار التي يسببها تنفيذ الاشغال العامة البلدية في الاماكن التي لايزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نفس ؛

١٠ — الخلافات المتعلقة باشغال الاملاك العامة (١) ؛

١١ — الدعاوى التي تقيمها البلديات او تقام عليها في الاماكن التي لايزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نفس ، بسبب عقود البيع والشراء او الامتيازات الممنوحة لانشاء او ادارة مصالح عمومية » .

هذه هي القضايا التي يفصل فيها مجلس القضاء في مركز المحافظة . على ان هنالك سؤالا لا بد من الجواب عليه ، وهو : هل يفصل هذا المجلس في القضايا المذكورة بالدرجة الاولى أم بالدرجة الاخيرة ؟ وبعبارة اخرى هل تخضع قراراته للاستئناف أم للتمييز ؟

ان القرار ٥ /ل ر سكت عن هذه الناحية ، واكتفى بالقول في مادته التسعين المعدلة : « لا يمكن مراجعة قراراته (اي قرارات مجلس القضاء في مركز

---

(١) هناك شكلان رئيسيان في اشغال الاملاك العامة :

أولا — الاشغال الناشيء عن رخصة ادارية ، اي عن عقد وحيد لطرف صادر عن الادارة : كالسماح باشغال الارصفة بكراسي المقاهي ، او بمضخات البنزين . فالدعاوى التى تنشأ عن هذا النوع من الاشغال انما هي دعاوى الابطال لتجاوز حدود السلطة . لذلك فاننا نستبعد ان تكون هذه الدعوى هي المقصودة بالمادة ١:١ المذكورة ، لان دعاوى الابطال انما هي من اختصاص قاضي الابطال وحده وبالدرجة الاولى والاخيرة .

ثانياً — الاشغال الناشيء عن عقود ثنائية الطرف ، كامتيازات الاشغال العامة والخدمات العامة ، فهذه الامتيازات قد تقتضي اشغال الطرقات العامة بالسكك الحديدية ، او بأعمدة الكهرباء ، او بأنابيب توزيع مياه الشرب . فهذا النوع من الاشغال قد تنشأ عنه دعاوى هي دعاوى العقود والمشتريات والمناقصات والامتيازات الادارية ، وهذه الدعاوى هي المقصودة هنا .

المحافظة) التي اتخذها بصفته قلم قضايا، الا لدى مجلس الشورى[١] » ، دون ان يبين لنا ما اذا كانت هذه المراجعة استئنافية أم تمييزية.

لقد اعتبرت محكمة التمييز السورية ان مجلس القضاء في مركز المحافظة يفصل قضائياً بالدرجة الاخيرة ، وان المراجعة ضدقراراته هذه هي مراجعة تمييزية[٢].

وفي رأينا ان مجلس القضاء في مركز المحافظة انما يفصل بالدرجة الاولى في القضايا المشار اليها ، وقراراته خاضعة للاستئناف لا للتمييز ، وذلك للسبب الآتي :

ان مجالس الاقضية لا تملك حق الفصل قضائياً في القضايا المذكورة في المادة ١٤١ من القرار ٥/لر ، بل تملك التحقيق وابداء الرأي فيها فقط ؛ وعلى هـذا فان مجلس القضاء في مركز المحافظة هو أول من يضع يده على القضايا المذكورة ، ولما كان لم يذكر انه يفصل بالدرجة الاخيرة ، فمن المنطق ان يعتبر قضاؤه بالدرجة الاولى .

نقد

إن اختصاص مجلس القضاء في مركز المحافظة يوحي لنا الملاحظات التالية :

١ — في عهد مجلس الشورى

آ — يستغرب من المشرع ان يجعل مجلس الشورى ينظر في بعض الدعاوى استئنافا لانها نشأت في مناطق يبلغ عدد سكانها ٩٩٩٩ نفساً ، وان ينظر بالدرجـة الاولى

---

(١) ولما الغي مجلس الشورى بالقانون ٨٢ / المؤرخ في ٣١—١—١٩٥١ ، أصبحت قرارات مجلس القضاء في مركز المحافظة خاضعة للمراجعة امام المحاكم العادية .

(٢) راجع قرار محكمة التمييز رقم ٨٩ / ٨٣ تاريخ ٣ / ٤ / ١٩٥١ . قضية السيد محمد الزرعي .

والاخيرة في ذات الدعاوى ، لاشيء الا لانها نشأت في مناطق يبلغ عدد سكانها ١٠٠٠١ نفس ونفس .

ولقد يقال ان هذه الصلاحية انما وضعت في الاصل للتخفيف عن مجلس الشورى وعدم تراكم القضايا لديه . الا ان هذه الحجة لا تبرر مطلقاً اختصاص مجلس القضاء في مركز المحافظة الذي يجعل البلديات الصغرى وحدها دون غيرها — تستفيد من القضاء الاداري على درجتين — ، وانما تبرر ايجاد محاكم ادارية على نمط المحاكم الادارية les tribunaux administratifs في الاقاليم - الموجودة في فرنسا(١)

ب — ان اختصاص مجلس الشورى الاستئنافي لم يكن الا نظريا ؛ اما من الوجهة العملية ، فمجلس الشورى ، حتى تاريخ الغائه ، لم ينظر استئنافا في أي قرار صادر عن لجنة المحافظة أو مجلس القضاء في مركز المحافظة ، بل ربما نظر في بعض قراراته تمييزاً .

٢ — بعد الغاء مجلس الشورى

آ — لما الغي مجلس الشورى بالقانون ٧٢ المؤرخ في ٣١ كانون الثاني سنة ١٩٥١ اصبحت البلديات الصغرى والكبرى — من الناحية القانونية — تستفيد على السواء من القضاء على درجتين ، فيما يتعلق بالامور المذكورة في المادة ١٤١ من القرار ٥/لر .

على أنه لم يزل هنالك فرق بينهما ، هو ان البلديات الصغرى تحاكم بالدرجة الاولى من قبل مجلس القضاء في مركز المحافظة وهو مؤلف من موظفين اداريين

---

(١) ان وجود مثل هذه المحاكم يعطي الفوائد التالية :

١ — يعمم قاعدة القضاء على درجتين في القضاء الاداري ؛

٢ — يتلافى محذور التراكم في مجلس الشورى ؛

٣ — يوفر على المشتكين القاطنين في المناطق النائية ، نفقات سفرية طائلة .

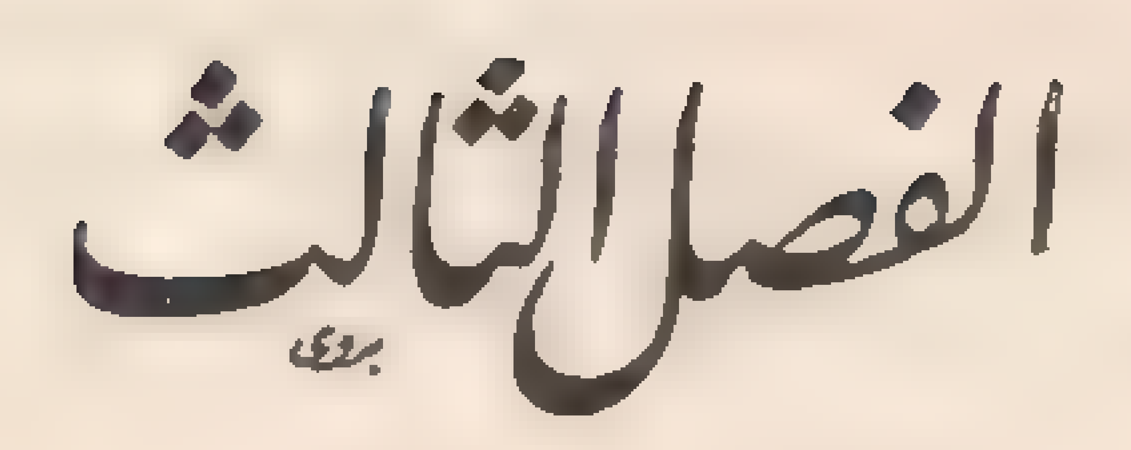
— لا من قضاة محترفين juges professionnels ؛ أما البلديات الكبرى فتحا كم بالدرجة الاولى من قبل المحاكم البدائية في المحافظة .

ب — اما من الناحية العملية، فتعتبر قرارات مجلس القضاء في مركز المحافظة خاضعة للتمييز لا الاستئناف (١) . وعلى هذا ، فقد أصبحت البلديات الكبرى هي التي تستفيد من القضاء على درجتين وحدها دون البلديات الصغرى .

❀ ❀ ❀

---

(١) راجع قرار محكمة التمييز رقم ٨٩ / ٨٣ تاريخ ٣ / ٤ / ١٩٥١ في قضية السيد محمد الزرعي وشركاه — على اننا لا نقر محكمة التمييز على اجتهادها هذا « انظر ص ٨٢ وما يليها » .



مجلس التأديب[1] Le Conseil disciplinaire

١ – تعريف مجلس التأديب واختصاصه :

مجلس التأديب هو هيئة ادارية دائمة مربوطة برئاسة مجلس الوزراء ومقرها

---

(١) كان الموظفون العموميون المدنيون من المرتبة الثانية فما دون — الى ماقبل ٥ شباط ١٩٥٠ — يحاكمون من الناحية المسلكية من قبل لجان تأديب تعين في بدء كل سنة بمرسوم وتؤلف :

آ – في الادارة المركزية لكل وزارة او ادارة من :

قاض من المرتبة الاولى ينتدبه وزير العدل — رئيساً

موظفين من الوزارة او الادارة العامة من المرتبة الاولى والثانية ينتخبهما الوزير بقرار — عضوين

ويقوم بوظيفة التقرير في كل قضية مقرر من الوزارة او الادارة يعينه الوزير .

ب – في المحافظات من :

— اكبر قاض في المحافظة — رئيساً

— موظفين من الحلقة الاولى ينتخبهما المحافظ : [illegible] — عضوين

— موظف عن كل ادارة يعين بقرار من المحافظ في بدء كل سنة : — مقرراً

وتتناول صلاحية هذه اللجنة موظفي الحلقتين الثانية والثالثة فحسب .

في دمشق — تحاكم من الناحية المسلكية الموظفين العامين المدنيين من المرتبة الثانية فما دون — ما عدا القضاة واعضاء ديوان المحاسبات ومجلس التأديب — وتجري بحقهم التتبعات القضائية :

— اما الموظفون العامون من المرتبتين الاولى والممتازة ، فكانوا يحاكمون امام لجنة التأديب الخاصة التي تؤلف لكل قضية من :

— الرئيس الاول لمحكمة التمييز رئيساً

— موظفين لاتقل مرتبتهما عن مرتبة الموظف المحال على اللجنة يعينان بمرسوم : عضوين

— موظف لاتقل مرتبته عن مرتبة الموظف المحال على اللجنة يعين بمرسوم : مقرراً

فيتضح مما سبق :

اولا — ان محاكمة الموظفين العامين — من الناحية المسلكية — كانت حتى تاريخ ٥ شباط ١٩٥٠ تجري من قبل لجان تأديبية متعددة بالنسبة لكل وزارة او ادارة ، في الادارة المركزية والمحافظات .

ثانياً — ان هذه اللجان كانت تؤلف عن طريق تكليف و انتداب بعض القضاة والموظفين بالاضافة الى وظائفهم واعمالهم الاصلية

ولقد ثبت بالتجربة ان تعدد هذه اللجان — على الشكل المذكور — قد ادى الى اختلاف الاجتهاد في القضايا المسلكية الواحدة ، وسبب صدور احكام مسلكية متناقضة في القضايا المسلكية المتماثلة ، مما يتعارض مع الانسجام المطلوب في مثل هذه الامور ، ويتنافى مع العدالة التي تقضي بتطبيق القانون بالتساوي على سائر الافراد .

ثم يتعذر على اعضاء هذه اللجان بسبب انشغالهم في مهام وظائفهم الاصلية — ان يتفهموا القضايا المسلكية تفهماً تاماً ، كما يتعذر عليهم المواظبة على حضور جلسات اللجان لعدم تفرغهم لها .

ولقد ادى اعتذارهم المتكرر عن حضور الجلسات الى تأخير البت في القضايا المسلكية والى ابقاء الموظفين « المحالين على هذه اللجان » والادارة العامة ذات العلاقة ، في وضع مضطرب امداً طويلا بانتظار الحكم .

كل هذه الاسباب دعت المشترع السوري الى تعديل شكل لجان التأديب ، فاصدر المرسوم التشريعي رقم ٣٧ تاريخ ٥ شباط ١٩٥٠ — الغى بموجبه جميع هذه اللجان المبعثرة ، واحدث بدلا منها مجلس التأديب ، وهو هيئة عامة واحدة ذات ملاك خاص ودائم ، يقوم بمحاكمة سائر الموظفين العامين المدنيين من المرتبة الثانية فما دون .

فبحسب هذا التعريف يخرج عن اختصاص مجلس التأديب :

١ — محاكمة المستخدمين العامين لانهم لا يعتبرون من الموظفين ولا تنطبق عليهم أحكام قانون الموظفين الاساسي .

٢ — محاكمة الموظفين العامين غير المدنيين كضباط القوى المسلحة (الجيش والدرك والشرطة) وافرادها ، فهؤلاء يحاكمون من الناحية المسلكية وتجري بحقهم التتبعات القضائية من قبل المحاكم العسكرية ، او الهيئات القائمة مقامها ، وفقاً للاحكام الخاصة بها — كالمجالس الانضباطية مثلا .

٣ — محاكمة الموظفين العامين من المرتبتين الاولى والممتازة
٤ — محاكمة القضاة من جميع المراتب
٥ — محاكمة اعضاء ديوان المحاسبات واعضاء مجلس التأديب .

فهؤلاء يحاكمون مسلكياً وتجري التتبعات القضائية بحقهم من قبل مجلس القضاء الاعلى

تشكيله وانتقاء اعضائه وجلساته :

١ — تشكيله : يتألف مجلس التأديب من :

— موظف من المرتبة الاولى	رئيساً
— موظفين من المرتبة الثالثة	عضوين أصيلين
— موظف من المرتبة الثالثة	عضواً ملازماً
— موظف من المرتبة الثالثة	مقرراً

٢ — انتقاء اعضائه : يعين كل من رئيس مجلس التأديب واعضائه :

اما بطريق النقل من سائر الملاكات وفقاً للفقرتين الاخيرتين من المادة ٤٨ من قانون الموظفين الاساسي ؛

او بطريق الترفيع في ملاك مجلس التأديب ذاته ، او من سائر الملاكات اذا كان الموظف مسجلا في جدول الترفيع . ويتمتع رئيس المجلس والعضوان الاصيلان

بالحصانة التي يتمتع بها القضاة فيما يتعلق بالعزل فقط .

٣ – جلساته : تنعقد جلسة المجلس التأديبي بحضور رئيسها والعضوين الاصليين وكاتب الضبط ، واذا غاب الرئيس حل محله العضو الاصيل الاعلى درجة اومرتبة، فالا كثر قدما ، وفي هذه الحالة يقوم العضو الملازم مقام العضو الاصيل .

ولرئيس مجلس الوزراء بالاتفاق مع وزارة العدل ، ان يكلف بعض القضاة اكمال النصاب في مجلس التأديب .

يحضر العضو المقرر جلسات مجلس التأديب ويقدم مطالعاته الشفهية والخطية؛ غير أنه لا يشترك في المذكرات ولا في التصويت ، واذا غاب ، حل محله العضو الملازم .

تتخذ القرارات بالاكثرية ، وتصبح نافذة بعد اكتسابها الدرجة القطعية .

تلك هي الخطوط الرئيسية لمجلس التأديب وصلاحياته واختصاصاته ، وقد ظهر اثناء تطبيق قانونه مدة خمس سنين ونيف ، انه يحتاج الى اصلاح اصول المحاكمة والتحقيق لديه بما يؤمن سرعة الفصل في الدعاوى ، كما يحتاج الى تعديل ملاكه وشروط تعيين كل من رئيسه واعضائه ، بحيث يشترط في تعيين رئيس مجلس التأديب واعضائه ان يكونوا من القضاة او من المجازين في الحقوق الذين لا تقل خدمتهم في وظائف الدولة عن عشرة اعوام .

❀ ❀ ❀

الفصل السابع

اللجان الادارية ذات الصفة القضائية

لقد نص التشريع السوري على عدد من اللجان الادارية التي تملك حق المناقشة واصدار القرارات في أمور معينة ، ويمكن تقسيم هذه اللجان ـ بحسب اختصاصها ـ الى ثلاثة اقسام :

لجان ذات اختصاص استشاري[1] ، كلجنة المياه المؤلفة بموجب القرار رقم ٢٢٠ تاريخ ٢٦/٥/١٩٢٦ [2] ؛

ولجنة الترفيع المنصوص عليها في المادة ١٩ من قانون الموظفين الاساسي .

لجان ذات اختصاص اداري : كلجنة المياه الدائمة المنصوص عليها في القرار رقم ٥٥٧ تاريخ ٦-١٢-١٩٣٦[3]

---

(١) اللجان الاستشارية هي اللجان التي تناقش في موضوعات معينة تعرض عليها وتتخذ قرارتها بشكل ابداء رأي فحسب — دون ان يكون لهذه القرارات صفة النفاذ .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٦٩ تاريخ ١٥ — ١١ — ١٩٤١ ، قضية السيد مصطفى غنيم ؛ — قرار رقم ١٩ تاريخ ١١ — ٢ — ١٩٤٢ ، قضية السيد حسني العاقل .

(٣) ان قرارات لجنة المياه الدائمة ذات طابع قضائي — بحسب اجتهاد مجلس الشورى السوري : فانه ينظر تمييزاً في الدعاوى المقامة ضد مقررات هذه اللجنة « راجع مجلس الشورى السوري قرار رقم ٩٠ تاريخ ١٠ نيسان ١٩٤٦ قضية السيد حلمي الخربوطلي ». والتمييز لا يقبل عادة

لجان ذات اختصاص قضائي : ان الطابع القضائي لهذه اللجان لم يذكر صراحة في التشريع السوري ، غير انه يمكن استنتاجه من بعض القرائن الخاصة ، كتشكل هذه اللجان التحكيمي (اعضاء يمثلون الادارة واعضاء يمثلون ذوي العلاقة ـ على رأسهم احد القضاة)، واختصاصاتها وسلطاتها وصفة النفاذ التي تتمتع بها قراراتها وطرق المراجعة ضد هذه القرارات [1].

فبالاستناد الى هذه الاسس ، نستطيع القول ان اللجان الآتي بيانها هي ذات اختصاص قضائي :

لجان ضريبة التمتع ،

الا ضد الاحكام — اي القرارات ذات الصفة القضائية .—
على اننا لا نشاطر مجلس الشورى رأيه للاسباب الآتية :

لقد احدث رئيس الدولة السورية — بالقرار رقم / ١١٠ / تاريخ ١٣ / ٥ / ١٩٢٥ — لجنة المياه الموقتة لفصل الخلافات على المياه . ثم تحولت هذه اللجنة الى لجنة دائمة بموجب القرار رقم / ٥٥٧ / تاريخ ٦ / ١٢ / ١٩٢٦ .

ولما كانت هذه اللجنة مؤلفة من موظفين اداريين فحسب . وكانت غير مقيدة باتباع القواعد والاصول المرعية لدى المحاكم ، وكان لم يذكر ان لقراراتها قوة القضية المقضية ، وكانت لا توجد اية قرينة تدل على ان طابع هذه اللجنة قضائي ، لذلك فانا نستبعد ان يكون للجنة المذكورة صفة قضائيـة .

ثم ان القرار / ١١٠ / من جهة اخرى — يفسح المجال امام ذوي العلاقة لمراجعة المحاكم العادية ، فيما اذا لم يقبلوا بالمقررات المتخـذة من قبل اللجنة الموقتة . ففي حال سكوت القرار رقم ٥٥٧ عن هذه الناحية ، يجب العمل بما ورد في القرار رقم ١١٠ لعدم وجود نص مخالف في القرار رقم ٥٥٧ . فمقررات لجنة المياه الدائمة لها اذن صفة موقتة فحسب ، لان الخلاف على المياه يمكن عرضه من جديد على المحاكم ، وهذا معناه ان ليس لقرارات اللجنة المذكورة قوة القضية المقضية ، وبالتالي ليس لها صفة قضائية بل صفة ادارية فحسب ؛ وعلى هذا فانها ليست خاضعة للتمييز كما اجتهد مجلس الشورى السوري .

(١) راجع اطروحة المؤلف La Compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat Syrien .

لجان ضريبة ريع العقارات والعرصات ، لجان ضريبة الدخل ،
لجان ضريبة التركات المنقولة ، لجان تصنيف الملاهي ،
لجان رسم الري وتكاليفه ، اللجان التحكيمية لتقدير بدل الاستملاك ،
اللجان التحكيمية لفرض رسم الشرفية .

ان هذه اللجان الخاصة — من حيث الشكل — ليس لها طابع المحاكم :
فهي اولا موقتة ؛
وثانياً ليست مؤلفة من قضاة محترفين على نمط المحاكم ، بل من اعضاء منتدبين يمثلون المصالح المختلفة للقضية ، ويدعون عند الحاجة .

ولكن هذا لا يمنع ان يكون لهذه اللجان — بارادة المشترع — صفة المحاكم وان يكون لقراراتها صفة الاحكام القضائية .

وسنحاول فيما يلي اظهار الصفة القضائية لكل من اللجان المذكورة .

§ ١ — لجان التمتع [١]

١ — اللجنة البدائية :

١ - تشكيلها وقراراتها :

ان الاعتراضات على التكليف بضريبة التمتع تدقق من قبل لجنة بدائية مؤلفة

---

(١) ان الصفة القضائية لهذه اللجان يمكن استنتاجها من المادة / ٢٦ / من القرار ٤٨ / التي تقول :

« يمكن للمكلفين والدوائر المالية ان تعترض على قرار لجنة الاستئناف في برهة ٨ / ايام من تاريخ تبليغه لدى مجلس شورى الدولة فيدقق به بصفة تمييزية » — فالتمييز لا يقدم الا طعناً في احكام صادرة عن هيئات قضائية او ما هو في حكمها . — ثم تستنتج هذه الصفة من الاصطلاحات الآتية الواردة في القرار ٤٨ / المذكور : اللجنة البدائية ، اللجنة لاستئنافية ، الاعتراضات ، استئناف ، تمييز . — فهذه الاصطلاحات لا تستعمل الا بالنسبة للهيئات والقرارات القضائية .

في كل قضاء من موظف مالي رئيساً وعضو من اعضاء المجلس البلدي وعضو من اعضاء غرفة التجارة ، وفي حال عدم وجود غرفة تجارة في القضاء يكون العضوان من المجلس البلدي .

تتخذ هذه اللجنة قراراتها خلال مدة ثلاثين يوما اعتباراً من تاريخ تقديم الاعتراضات اليها .

٢ – شروط الاعتراض :

تنص المادة – ٢١ من القرار رقم ٤٨ المعدل المؤرخ في ٢٩-١-١٩٢٨ المتعلق بضريبة التمتع – على ما يلي :

يجب ان تقدم الاعتراضات الى اكبر موظف مالي في القضاء في برهة ثلاثين يوما اعتبارا من تاريخ نشر القوائم – الذي يعتبر مبدأ لحساب مدة المهلة – لان ارسال الاخبار (الى كل مكلف باسمه وصنعته ومقدار الضريبة المكلف بها) ليس الا معاملة اضافية للاعلان المنشور (١) . وتصبح الضريبة قطعية اذا لم يقدم المكلف اعتراضاً عليها في المدة المذكورة .

٣ – طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة البدائية :

تنص المادة – ٢٣ من القرار رقم ٤٨ ، انه يمكن للمكلفين ولدائرة المالية استئناف قرارات اللجنة البدائية الى اللجنة الاستئنافية .

---

(١) هذا هو المبدأ الذي اخذت به وزارة المالية ، على انا نرى ان المدة تبدأ اعتباراً من تاريخ الاخبار لا من تاريخ الاعلان – لان المشترع اوجب ارسال اخبارات لكل مكلف باسمه وصنعته ومقدار الضريبة المتوجبة عليه « راجع المادة / ٢٠ من القرار ٤٨ » . ولما كان اعمال كلام المشترع بوجوب ارسال الاخبارات – اولى من اهماله ، وكان لا يفترض ان يصرف المشترع كلامه لغواً او عبثاً وبدون جدوى – لذلك كان من الخطأ اعتبار بدء المدة من تاريخ الاعلان . فالصواب هو ان مبدأ المدة من تاريخ الاخبار .

٢ – اللجنة الاستئنافية :

١ – تشكيلها وقراراتها :

ان طلبات الاستئناف التي يقدمها المكلفون او الدائرة الماليـة تدقق من قبل لجنة استئنافية تتألف في كل قضاء من :

القائممقام او المحافظ او امين السر العام	رئيساً
عضوين من اعضاء المجلس البلدي	اعضاء
موظف مالي غير الذي كان رئيساً للجنة البدائية	عضواً

تتخذ هذه اللجنة قراراتها في مدة ثلاثين يوماً على الاكثر من تاريخ تقديم الاستئناف .

اما اعتراضات الاجانب فتدقق من قبـل لجنة مؤلفة من عضوين من اعضاء المجلس الاداري .

٢ – شروط الاستئناف ونتائجه :

يجب ان يقدم طلب الاستئناف سواء من المكلف او من الدائرة المالية ،خلال مدة ثمانية ايام من تاريخ تبليغ قرار اللجنة البدائية، والا أصبح هذا القرار قطعياً . والاستئناف لا يوقف تحصيل الضريبة .

٣ – طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة الاستئنافية :

كانت قرارات اللجنة الاستئنافية تميز خلال مدة ثمانية ايام من تاريخ تبليغها ـ الى مجلس شورى الدولة ؛ اما اليوم فقد اصبحت هذه القرارات تميز الى محكمة التمييز خلال المدة المذكورة . وتنحصر صلاحية محكمة التمييز في التحقيق عما اذا كانت الاحكام القانونية المتعلقة في كيفية تعيين الضريبة ـ روعيت بحذافيرها ام لا . اما

المسائل المتعلقة باساس طرح الضريبة ومقدارها فليست من صلاحيتها؛ ثم ان الحكم التمييزي لا يتضمن الا امرين: اما تصديق القرار المميز، او نقضه واعادته الى مصدره.

§ ٢ — لجان ضريبة ربع العقارات والعرصات

١ — اللجنة البدائية:

١ — تشكيلها:

في حال عدم وجود عقد ايجار مسجل، او اذا كان البدل المثبت في العقد — لاي سبب كان — دون البدل العادي، تتولى تخمين بدل ايجار العقارات لجان بدائية تؤلف في مراكز المحافظات والاقضية بقرار صادر عن وزير المال من:

— موظف مالي رئيساً

— موظف من المصالح العقارية واملاك الدولة او من الدوائر الاقتصادية او الداخلية او غيرها من المؤسسات العامة — في حال عدم وجود عدد كاف من موظفي الدوائر العقارية عضوا

— خبير تختاره المالية من قائمة تتضمن سبعة اسماء يقدمها المجلس البلدي. عضوا

٢ — مهمتها:

تخمن اللجنة بدل العقار السنوي بالنسبة لربع العقارات المجاورة له. واذا تعذر ذلك، فبطريقة التقدير المباشر. وتعتبر في التخمين ميزات العقار، كالموقع والمساحة والتقسيمات ونوع مواد البناء وسائر المنافع، الى غير ذلك من وسائل التقدير الممكنة، ومنها عقود الايجار وتصريح المؤجر والمستأجر.

يتناول ايضاً تخمين العقارات المعدة للصناعة بدل ايجار الآلات والادوات الصناعية الثابتة التي تؤلف جزءاً متمماً لها .

وتتخذ اللجنة قراراتها باكثرية الاصوات . ويبلغ المكلف بالذات او في محل اقامته نتيجة التخمين البدائي .

٣ – طرق المراجعة ضد قراراتها :

تنص المادة ١٤ من القانون رقم ١٧٨ تاريخ ٢٦-٥-١٩٤٥ (المعدلة بالمرسوم التشريعي ٧٨ تاريخ ٣-٩-١٩٥٢) على انه يحق للمكلفين وللدوائر المالية ان يطلبوا الى اللجنة الاستئنافية اعادة النظر في التخمين البدائي .

٢ – اللجنة الاستئنافية

١ – تشكيلها :

تتولى اعادة النظر في التخمين البدائي لجان استئناف تؤلف بقرار صادر عن وزير المال :

آ – في مراكز المحافظات من :

اكبر موظف مالي في المحافظة رئيساً
رئيس الدوائر العقارية أو الاقتصادية عضواً
احد الملاكين غير الموظفين يختاره مجلس الادارة في سائر المحافظات او لجنة المدينة الممتازة في مركز محافظة دمشق . عضواً

ب – في مراكز الاقضية من :

مدير المال رئيساً
موظف من الدوائر الاقتصادية او الداخلية او المصرف الزراعي عضواً

أحد اعضاء مجلس الادارة يختاره المجلس المذكور من الملاكين
غير الموظفين عضواً

٢ — شروط اعادة النظر :

آ — يجب ان يقدم طلب اعادة النظر — تحت طائلة الرد — خلال خمسة عشر يوما من تاريخ التبليغ بالنسبة للمكلف ، ومن تاريخ التخمين بالنسبة الدوائر المالية؛ اما خلال التخمين العام ، فتبدأ هـذه المدة بالنسبة للمكلفين من تاريخ نشر الاعلان في الجريدة الرسمية ؛

ب — ان طلب الاعادة يوجب تحصيل نصف الضريبة ؛

ج — على طالب الاعادة ان يبين البدل الذي يقبل به ؛

د — وان يدفع للخزينة تأميناً لقاء اجور لجنة اعادة النظر ؛ وفي حال طلب الدوائر المالية اعادة النظر، تترتب اجور اللجنة على المكلف اذا زيد الريع المخمن بداية.

٣ — قرارات اللجنة :

تتخذ قرارات اللجنة باكثرية الاصوات ، وتبلغ خلاصتها للمكلف بالذات او في محل اقامته .

٤ — طرق المراجعة ضد قراراتها :

ان قرارات اللجنة الاستئنافية لاعادة النظر في التخمين البدائي — كانت تميز الى مجلس شورى الدولة — ولكنها اليوم اصبحت تميز الى محكمة التمييز بعد ان ألغي مجلس الشورى .

أما المهلة التي يجب خلالها تقديم التمييز ــ فقد سكت عنها قانون ضريبة ريع العقارات والعرصات . ولهذا كانت تطبق المهلة العادية المنصوص عليها في قانون

مجلس الشورى وهي شهران (١) ، وقد اصبحت هذه المهلة اليوم شهراً واحداً،وهي المهلة العادية المتبعة امام محكمة التمييز .

§ ٣ — لجان ضريبة الدخل

١ — لجنة فرض الضريبة :

لجنة فرض الضريبة هي اللجنة البدائية التي تعرض عليها جميع التكاليف الموقتة مرفقة بالمستندات اللازمة، وبالاعتراضات في حال وجودها ـ لتقوم بتدقيقها واتخاذ قرار بفرض الضريبة :

١ – تشكيلها :

تؤلف لجنة فرض الضريبة في كل مركز محافظة كما يلي :

مدير او رئيس المالية او مندوب عنه	رئيساً
رئيس الواردات او موظف آخر ينتدبه وزير المالية	عضوا
موظف تنتدبه وزارة الاقتصاد من الدوائر الاقتصادية	عضوا
رئيس غرفة التجارة او احد اعضائها تنتخبه الغرفة المذكورة	عضوا
رئيس غرفة الصناعة او احد اعضائها تنتخبه الغرفة المذكورة	عضوا

وينتخب مجلس الادارة العضوين الاخيرين من بين التجار وارباب الصناعات في احدى الحالتين الآتيتين :

— في المراكز التي لا يوجد فيها غرف تجارية او صناعية ؛

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٢٨٧ تاريخ ٢٧ / ٩ / ١٩٥٠ قضية السادة قطان وحداد .

— اذا لم تبلغ الغرفة التجارية او الصناعية رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب لتمثيلها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم الطلب .

٢ — نصابها :

تجتمع لجنة فرض الضريبة بناء على دعوة خطية من رئيسها، ولا تصح قراراتها الا بحضور اربعة اعضاء على الاقل ، واذا لم يكتمل العدد ، تؤجل الجلسة وتوجه دعوة ثانية للاعضاء ، وتعتبر القرارات المتخذة في الجلسة الثانية صحيحة بحضور ثلاثة اعضاء على الاقل .

٣ — مهمتها :

تراقب لجنة فرض الضريبة جميع التكاليف الموقتة ، وتدقق جميع البيانات والتكاليف التي تفرضها الدوائر المالية مباشرة ، واعتراضات المكلفين المقدمة ضمن المهلة القانونية . ويمكنها عند الحاجة ان تدعو المعترضين لاستماع بياناتهم الشفهية، وان توعز الى مراقبي المالية او تكلف خبراء تقبل بهم وزارة المال في كل محافظة بالقيام بجميع التدقيقات والتحقيقات التي من شأنها ان تنير اللجنة .

٤ — شروط الاعتراض :

يجب ان يقدم الاعتراض الى الدوائر المالية خلال مهلة خمسة عشر يوما اعتباراً من اليوم الذي يلي تاريخ استلام الاخبار الفردي . واذا لم يعترض المكلف على التكليف الموقت خلال هذه المدة ، يصبح هذا التكليف بحقه قطعياً وغير قابل لاحدى طرق المراجعة .

ويجب على المعترض ان يبين في اعتراضه التقديرات التي يقبل بها — وان يقدم الوثائق التي تثبت ادعاءه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انقضاء مهلة تقديم الاعتراض.

٥ — قراراتها :

تتخذ قرارات اللجنة باكثرية اصوات الحاضرين ، واذا تساوت الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً .

تقر اللجنة التكاليف بعد تعديلها عند الاقتضاء ، ولكن ليس لها أن تخفض التكاليف التي لم يعترض عليها ، الا اذا كان التحقيق ناجماً عن خطأ مادي .

ويصبح الجدول الذي تقره اللجنة نافذاً بقرار من المحافظ دون اية معاملة اخرى ، وتعتبر التكاليف التي ينطوي عليها قطعية بحق الدوائر المالية والمكلفين ، اذا لم يقدم طلب اعادة النظر فيها خلال المهلة القانونية .

٢ — لجنة اعادة النظر :

١ — تشكيلها :

تقدم طلبات اعادة النظر الى الدوائر المالية ، فتحيلها هذه الدوائر مشفوعة برأيها الى لجنة اعادة النظر المؤلفة في وزارة المالية كما يلي :

امين المالية العام	رئيساً
احد اعضاء محكمة التمييز يختاره رئيس هذه المحكمة	عضوا
مدير الموارد العامة	عضوا
ثلاثة خبراء يختارهم وزير المالية لمدة معينة او لجلسات معينة من قائمة تنظمها كل سنة وزارة الاقتصاد الوطني تتضمن (١٨) خبيرا من غير الموظفين ينتسبون الى مختلف فئات المكلفين	اعضاء
مقرر يعينه وزير المالية	عضوا

٢ — نصابها :

تجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيسها ، ولا تصح قراراتها الا بحضور خمسة اعضاء على الاقل منهم المقرر وخبيران ، واذا لم يكتمل هذا العدد ، تؤجل الجلسة وتوجه دعوة ثانية للاعضاء ، وتعتبر القرارات المتخذة في الجلسة التاليـة صحيحة بحضور اربعة اعضاء على الاقل .

٣ — مهمتها :

تدقق اللجنة طلبات اعادة النظر بالاستناد الى لوائح خطية والى الوثائق الثبوتية، ويجوز لها ان توعز باجراء تحقيقات اضافية ، أو أن تعين خـبراء اذا رأت ضرورة لذلك ، او بناء على طلب المكلف المثبت صراحة في استدعاء اعادة النظر ؛ وفي هذه الحاله الاخيرة يشترط أن يدفع المكلف سلفة على النفقات — خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغه اشعاراً بذلك من قبل رئيس اللجنة .

٤ — شروط طلب اعادة النظر :

يشترط في طلب اعادة النظر ان يقدم — تحت طائلة الرد — خـلال ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الاخبار الفردي ، والا اصبح التكليف الذي اقرته لجنة فرض الضريبة قطعياً غير قابل لاحدى طرق المراجعة .

ولا يقبل هذا الطلب ما لم يرفق به وصول يثبت ان المكلف دفع الى الخزينة تأميناً قدره مائة ليرة سورية، او ما يعادل نصف الضريبة التي اقرتها لجنة الفرض، اذا كان هذا النصف اقل من مائة ليرة (١) .

---

(١) يدفع هذا التأمين باعتبار ان طلب اعادة النظر لا يوقف التحصيل في ضريبة الدخل .

٥ — قرارات اللجنة :

تتخذ قرارات لجنة اعادة النظر باكثرية اصوات الحاضرين ، واذا تساوت الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً ، وتنص الفقرة الثانية من المادة ٣٨ من قانون ضريبة الدخل ان اللجنة تحكم في الطلبات بقرارات معللة قطعية لا تقبل من طرق المراجعة سوى طلب التصحيح .

٦ — طرق المراجعة ضد قرارات لجنة اعادة النظر :

آ — طلب التصحيح :

يجوز لوزير المالية والمكلف تقديم طلب التصحيح في احدى الحالات الآتية :
— اذا كان القرار مبنياً على وثائق مزورة ؛
— اذا حكم على احد الطرفين لعدم تقديمه مستنداً قاطعاً كان في حوزة خصمه ؛
— اذا لم تراع في التحقيق والحكم الاصول المعينة في قانون ضريبة الدخل ؛
— اذا لم تبت لجنة اعادة النظر في احد الاسباب القانونية التي بينها خطياً احد الطرفين ؛
— اذا تضمن قرار لجنة اعادة النظر خطأ مادياً يؤثر في الحكم .(١)

ويشترط ان يقدم طلب التصحيح خلال ستة اشهر اذا كان القرار المطلوب تصحيحه مبنياً على وثائق مزورة ، — وخلال شهر واحد في الحالات الاخرى اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ المكلف القرار المطلوب تصحيحه .

---

(١) يتضح من الحالات التي اجاز فيها المشرع لوزير المالية وللمكلفين تقديم طلب التصحيح ، ان ليس فيها الا حالة واحدة تتصل بالتصحيح . وهي الحالة الخامسة « اذا تضمن قرار لجنة اعادة النظر خطأ مادياً يؤثر في الحكم » .

اما الحالات الاخرى فهي ذات الحالات المشترطة في قانون المحكمة العليا لاعادة المحاكمة ، وعلى هذا يمكننا القول ان طالب التصحيح بالاستناد الى الحالات الاربع الاولى - انما يطلب في الحقيقة اعادة المحاكمة تحت اسم « طلب التصحيح » .

ب - التمييز :

لقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٣٨ من قانون ضريبة الدخل على أن لجنة اعادة النظر « تحكم .. في الطلبات بقرارات معللة قطعية لا تقبل من طرق المراجعة (بما فيها مراجعة القضاء الاداري) سوى طلب التصحيح .. »

قد يظن لأول وهلة أن كلمة « قطعية » وجملة « لا تقبل من طرق المراجعة سوى طلب التصحيح » تجعلان قرارات هذه اللجنة غير خاضعة للتمييز .

ولكننا إذا أمعنا النظر في هذا النص، وجدنا هاتين العبارتين لا تمنعان من تمييز احكام لجنة اعادة النظر للاسباب الآتية :

أولا : لما كانت مهمة المرجع التمييزي (سواء كان هذا المرجع مجلس الشورى أو محكمة التمييز) هي مراقبة تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً ، لذلك فان صلاحية هذا المرجع تشمل جميع الاحكام القضائية ، حتى التي نص القانون انها غير قابلة لاي طريق من طرق المراجعة .

ثانياً : ان الفقرة الثانية من المادة ٣٨ المذكورة تنص على ان قرارات هذه اللجان يجب ان تكون معللة . والمشرع انما اشترط التعليل ليسهل على المرجع التمييزي اداء مهمته وهي مراقبة تطبيق القانون ، ولو كانت أحكام لجنة اعادة النظر غير قابلة للتمييز، اذن لكان شرط التعليل من قبيل الكلام اللغو ؛ولما كان لا يمكن أن يكون كلام المشرع لغواً ، وكان اعمال الكلام اولى من اهماله ، لذلك فان قرارات لجنة اعادة النظر - بحسب التفسير التركيبي L'interpretation synthétique قابلة للتمييز .

ثالثاً : حتى في حال تركنا التفسير التركيبي واتباعنا حرفية النص ، لانستطيع أن نقول ان جميع قرارات لجنة اعادة النظر غير قابلة للتمييز . فالقرارات التي لا تقبل التمييز، انما هي القرارات المعللة الصادرة عن لجنة مختصة وفقاً لقانون ضريبة الدخل .

أما الاحكام غير المعللة، أو التي صدرت عن لجنة غير مختصة مؤلفة خلافاً لقانون ضريبة الدخل ، او التي صدرت عن نصاب ناقص. — فليست هي المقصودة بالفقرة الثانية من المادة ٣٨ المذكورة — وهي اذن قابلة للتمييز .

وعلى هذا ، ولما كانت احكام لجنة اعادة النظر على نوعين (نوع قابل للتمييز ونوع غير قابل له)، وكان لا يمكن التفريق بينهما قبل النظر في موضوع التمييز ، لذلك كان لا بد من قبول التمييز شكلاً على كل حال ، والنظر في الموضوع : فان كان القرار المميز مستجمعاً العناصر والاوصاف المذكورة في قانون ضريبة الدخل، ردت الدعوى موضوعاً ، والا قبلت ونقض القرار المميز .

ان قرارات لجان اعادة النظر كانت اذن قابلة للتمييز أمام مجلس الشورى ، وقد أصبحت اليوم تميز الى محكمة التمييز بعد ان الغي المجلس المذكور .

§ ٤ — لجان ضريبة التركات

١ — اللجنة البدائية

بعدما تقوم الدوائر المالية بتقدير قيمة الاموال الخاضعة للضريبة، تبلغ تقديراتها او الرسوم المستحقة الى اصحاب العلاقة ؛ وللمكلفين حق الاعتراض على هذا التقدير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ — أمام لجنة فرض ضريبة الدخل بصفتها لجنة بدائية . اما الدوائر المالية ، فتبدأ المهلة بالنسبة اليها من تاريخ صدور القرار .

تمارس هذه اللجنة وظائفها وفقاً لاحكام قانون ضريبة الدخل، وتتخذ قراراتها باكثرية الاصوات، وتبلغ المكلفين بالذات او في محل اقامتهم ، قرارها بشأن الاعتراض المقدم .

٢ — اللجنة الاستئنافية

١ — **الاستئناف** : يحق للمكلفين والدوائر المالية أن يستأنفوا قرار اللجنة البدائية امام لجنة اعادة النظر في ضريبة الدخل ضمن المهل التالية :
— خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بالنسبة للمكلفين ،
— خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار اللجنة البدائية بالنسبة للدوائر المالية.

تمارس هذه اللجنة وظائفها وفقاً لاحكام قانون ضريبة الدخل ، وتتخذ قراراتها باكثرية الأصوات ، وتبلغ خلاصتها الى المكلفين بالذات أو في محل اقامتهم .

٢ — **طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة الاستئنافية** : كانت قرارات اللجنة الاستئنافية تميز خلال مهلة شهرين الى مجلس الشورى — فأصبحت تميز خلال مدة شهر واحد — تحت طائلة الرد — الى محكمة التمييز .

§ ٥ — لجان رسم وتكاليف الري

صدر بتاريخ ١١ كانون الثاني سنة ١٩٥٤ القانون ذو الرقم ٢٣ — فكلف الاراضي التي استفادت من مشاريع الري التي قامت بها الحكومة ، برسوم وتكاليف يطلق عليها اسم « رسم الري » .

وعلى هذا فان دوائر المالية تضع جداول التكليف بالاستناد الى قيود المصالح العقارية ودوائر الري . وفي المناطق التي لم تجر فيها اعمال التحديد والتحرير ، تعين المساحات الخاضعة للتكاليف والرسوم بالاستناد الى بيان المكلفين وتحقيق الدوائر المالية .

وتنفذ جداول التكليف بقرار من المحافظ او القائمقام ، يعلن على باب دار الحكومة وفي المحلات المناسبة بمعرفة المختار ؛ وبعد اعلان القرار ، يبلغ المكلف مرة

واحدة اخباراً شخصياً بمفردات التكاليف والرسوم المترتبة عليه ، ولا يجدد هذا التبليغ الا اذا طرأ تعديل على اسس التكليف .

تستحق التكاليف والرسوم حال انقضاء /٣٠ يوما من تاريخ الاعلان او التبليغ ـ على انه يحق المكلف الاعتراض على هذا التكليف والرسوم خلال مهلة الثلاثين يوما المذكورة ، واعتراضه هذا لا يوقف التحصيل .

وتتألف هذه اللجان في مراكز المحافظات من :

ـ رئيس المالية رئيساً

ـ امين السجل العقاري عضواً

ـ رئيس مصلحة الري في المحافظة عضواً

طرق المراجعة ضد قرارات اللجان

سكت القانون ٢٣ / المؤرخ في ١١ كانون الثاني سنة ١٩٥٤ فلم ينص على طرق مراجعة ضد قرارات لجان رسم الري ، كما انه لم ينص على أن قراراتها غير قابلة المراجعة .

غير أن محكمة التمييز قبلت الدعاوى المقدمة تمييزاً ضد مقررات اللجان المذكورة (١) .

وهذا يفيد ان قرارات لجان رسم الري خاضعة للتمييز امام محكمة التمييز .

٦ ـ لجان تصنيف الملاهي

ان نظام الملاهي المؤرخ في ٨ كانون الثاني سنة ١٩٣٨ يقسم الملاهي الى اربعة اصناف، لاجل تحديد مقدار الرسم المترتب على كل منها. وقد اوجد النظام المذكور ـ لتصنيف الملاهي ـ لجان بدائية ولجان استئنافية .

---

(١) محكمة التمييز «الغرفة المدنية»، قرار صادر بتاريخ ٢٣/٧/٩٥٤، في قضية فريدو ناظم مرهج.

١ — اللجنة البدائية

تتألف اللجنة البدائية لتصنيف الملاهي

آ — في مركز المحافظة من :

— رئيس الواردات　　رئيساً
— محاسب الرسوم غير المباشرة في الوزارة عضواً
— القائم بأعمال الرسوم　　عضواً
— عضو مجلس الادارة　　عضواً

ب - في مركز القضاء من :

— مأمور الواردات　　رئيساً
— احد موظفي المالية　　عضواً
— عضو مجلس الادارة　　عضواً

تتخذ هذه اللجنة قراراتها بأكثرية الاصوات ، ويجوز لدائرة المالية والمكلف استئناف قرار اللجنة البدائية لدى اللجنة الاستئنافية خلال مدة ثمانية ايام تلي تبليغ القرار الى المكلف ، وعند عدم وقوع اعتراض ضمن المدة المذكورة ، يصبح القرار قطعياً .

٢ — اللجنة الاستئنافية

تتألف اللجنة الاستئنافية لتصنيف الملاهي :

آ — في مركز المحافظة من :

— رئيس المالية　　رئيساً

— عضو مجلس المحافظة عضواً
— أحد موظفي المالية غير الموظف الذي وجد بداية عضواً

ب — في مركز القضاء من :

— مدير المال رئيساً
— عضو مجلس الادارة عضواً
— موظف مالي غير الموظف الذي وجد بداية عضواً

تتخذ هذه اللجنة باكثرية الاصوات — قراراتها التي نص نظام الملاهي على انها تعتبر غير قابلة لطريق من طرق المراجعة .

وعلى كل حال فان الاستئناف لا يوقف تنفيذ القرار المستأنف .

§ ٧ — لجان تقدير بدلات الاستملاك

١ — اللجنة البدائية

بعد صدور مرسوم النفع العام — يعين رئيس الدائرة المستملكة لجنة مؤلفة من ثلاثة خبراء احدهم مهندس ، لتقدير قيمة العقارات المقرر استملاكها — بما في ذلك قيمة الاشجار والمزروعات. وتقوم الدائرة المستملكة بتبليغ المالكين واصحاب الاستحقاق القيم المقدرة لاستملاك عقاراتهم وتعويضات الأشجار والمزروعات، وتعلن في ذات الوقت في بهو البلدية وصحيفتين محليتين على الأقل ، وفي المنطقة التي يجري فيها الاستملاك — عن انتهاء اعمال التخمين ، ودعوة عموم المالكين ذوي العلاقة للحضور الى المصلحة المختصة والاطلاع على الاضبارة والمخطط وضبط التخمين خلال مدة خمسة عشر يوماً .

يقوم هذا الاعلان مقام التبليغ لمن يتعذر تبليغهم شخصياً ، اما بسبب جهل محل اقامتهم ، او بسبب اقامتهم خارج المدينة التي يجري فيها الاستملاك ، او لكونهم ورثة صاحب عقار متوفى ولم يقوموا بعد في اجراء حصر الارث ومعاملة الانتقال .

ويحق للمالكين واصحاب الاستحقاق ان يعترضوا على القيم المقدرة لعقاراتهم خلال مهلة عشرة أيام من تاريخ التبليغ المذكور عند وقوعه، او من تاريخ الاعلان العام عند تعذر التبليغ الشخصي. — وعند انتهاء هذه المهلة تعتبر القيم المقـدرة التي لم يرد اعتراض بشأنها — مكتسبة الدرجة القطعية .

اللجنة التحكيمية

تنظر في هذه الاعتراضات وتحدد تعويض الاستملاك — لجنة تحكيمية تؤلف من قاض يعينه وزير العدل رئيساً، ومن اربعة اعضاء تعين الدائرة المستملكة اثنين منهم، ويدعى المعترضون من قبل رئيس الدائرة المستملكة لانتخاب العضوين الآخرين بالاقتراع السري، ويعتبر الانتخاب نافذاً باكثرية اصوات من لبى الدعوة من المعترضين.

فاذا لم يلب احد من المعترضين دعوة رئيس البلدية لانتخاب العضوين المنوه بهما، يقوم رئيس محكمة بداية الحقوق او حاكم الصلح في المنطقة، بدلا من اصحاب الحقوق والعقارات، بتعيين خبيرين ليكونا عضوين في اللجنة التحكيمية . واذا استقال او تخلف هذان العضوان او احدهما عن حضور جلستين متواليتين، لاي سبب كان، يعين رئيس محكمة بداية الحقوق او حاكم الصلح في المنطقة بدلا عنهما، واذا تكررت الاستقالة او التخلف ، تتم اللجنة اعمالها بحضور بقية الاعضاء .

تجتمع اللجنة بناء على دعوة من رئيسها، وتنظر في القضايا المعروضة عليها، بحضور مندوب عن الدائرة المستملكة الذي يكلف باعطاء اللجنة البيانات والمعلومات التي تطلبها ، والادلاء برأي دائرته في القضية المعروضة ، ومسك ضبط جلسات اللجنة واعمالها. — ويخبر المالك او وكيله عن موعد الجلسة لحضورها والادلاء برأيه — على

ان لا يكون عدم حضوره مانعاً اللجنة من اتمام عملها. ويتوجب على اللجنة اجراء التخمين على اساس الاسعار الجارية بتاريخ اجراء التخمين البدائي للعقار .

طرق المراجعة ضد قرارات اللجنة التحكيمية

ان القرارات الصادرة عن اللجنة التحكيمية تقبل الطعن في الشكل والاساس امام الغرفة المدنية لمحكمة التمييز خلال شهر من تاريخ التبليغ .

§ — لجان تحديد رسم الشرفية

عندما تقوم احدى البلديات بفتح طريق جديد ، او تعريض طريق موجود ، او انشاء ساحات او حدائق عامة ، او توسيعها او احداث اسواق عامة — او غير ذلك من الأعمال المعتبرة ذات نفع عام ، يمكن لهذه البلدية ان تكلف اصحاب العقارات الخاصة التي ترتفع قيمتها بسبب هذه الأعمال — ان يدفعوا لصندوقها رسم شرفية يعادل نصف التحسين . ويتخذ أساساً لحساب رسم الشرفية الفرق الحاصل بين قيمة العقار بعد التحسين وقيمته قبل المباشرة بالاعمال .

ولهذا ، فان رئيس البلدية ذات العلاقة ، لدى صدور المرسوم باعتبار الاعمال المنوي اجراؤها ذات نفع عام، يعين لجنة مؤلفة من ٣ خبراء مهمتها تعيين العقارات التي يحتمل ارتفاع قيمتها، وتخمين قيم هذه العقارات على حالتها قبل الشروع بالعمل.

وبعد الانتهاء من الاعمال التي ينتج عنها التحسين، تقوم الادارة بتبليغ اصحاب الاملاك المكلفة مقدار رسم الشرفية المفروض — وعلى هؤلاء ان يجيبوا خلال مدة خمسة عشر يوماً تلي التبليغ ، بقبولهم الفريضة او رفضها ، وان يبينوا في حالة الرفض ، مقدار الرسم الذي يقبلون بدفعه .

اذا رفض أصحاب الاملاك طلب الادارة ، او اذا عرضوا عرضاً غير كاف ، او اذا أهملوا الاجابة ضمن المدة المذكورة ، يجب على الادارة ان تلجأ الى لجنة تحكيمية تكلف بتحديد رسم الشرفية .

١ — اللجنة التحكيمية

تتألف هذه اللجنة من خمسة اعضاء على الوجه الآتي :

قاض يعينه وزير العدل	رئيساً
ممثلين اثنين تعينهما الادارة	عضوين
ممثلين آخرين يعينهما صاحب العلاقة	عضوين[١]

واذا استنكف المالك او مالكو العقار عن تعيين ممثليهم، فيعين هذان الخبيران من قبل رئيس محكمة بداية الحقوق في المنطقة ، او حاكم الصلح حيث لا يوجد محكمة بداية .

وعلى هذه اللجنة ان تسير في عملها وفقاً للاصول المحددة في قانون الاستملاك للجان التحكيمية المكلفة بامر النظر في تعويضات الاستملاك .

٢ — قرارات اللجنة التحكيمية وطرق المراجعة ضدها :

لقد نصت المادة ٣٢ من القانون المالي للبلديات على أن « قرارات اللجنة التحكيمية » قطعية ، على ان يكون الاعتراض عليها لنقص في الشكل أو لمخالفتها القانون ، وفي هذه الحالة يرفع الاعتراض الى مجلس الشورى ،[٢] وهذا يبت فيه نهائياً .

ان كلمة الاعتراض الواردة في نص المادة المذكورة لا تعني سوى التمييز[٣]،

---

(١) تظهر الصفة القضائية لهذه اللجنة من شكل تأليفها التحكيمي .

(٢) اصبح المرجع الان محكمة التمييز — بعد ان الغي مجلس الشورى .

(٣) ان كلمة الاعتراض المذكورة يقصد بها التمييز للاسباب الآتية :

اولا — ان اللجنة التحكيمية ذات صفة قضائية ودليلنا في ذلك شكل تأليفها ، وعلى هذا فان قراراتها تكون قابلة اما للاستئناف او للتمييز .

=

وتؤيد ذلك اجتهادات مجلس الشورى السوري المستمرة (١) .

ويجوز لكل من الفريقين تمييز قرارات اللجنه التحكيمية خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ ، وعند انقضاء هذه المهلة ، تصبح القرارات قطعية غير قابلة لاي طريق من طرق المراجعة .

❀ ❀ ❀

— ثانياً — ثم ان قراراتها غير قابلة للاستئناف لورود النص على انها قطعية ، ولان المراجعة ضدها حصرت في سببين : نقص في الشكل ومخالفة للقانون — مع ان المرجع الاستئنافي بحسب التعريف والاصول ، له حق البحث في النقاط القانونية والوقائع .

من هنا — يستنتج ان المقصود من كلمة الاعتراض الواردة في نص المادة ٣٨ المذكورة — هو التمييز .

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٨٢ تاريخ ١٩٤٩/١١/١٦ قضية السيد نجيب الارمنازي وشركاه .

قرار رقم ١١٦ تاريخ ٢١ /١٩٤٩/٩ قضية مديرية الاوقاف في حلب .

الجزء الثاني

اختصاص المحاكم والهيئات الناظرة

في القضاء الاداري

كنا رأينا في الابحاث السابقة ، ان في سوريا محاكم وهيئات ادارية متعددة تقتسم فيما بينها اختصاصات القضاء الاداري . ولكن هنالك قسما من الدعاوى الادارية يعود الفصل فيه الى المحاكم العادية . ومن الطبيعي في مثل هذه الحال أن يثار موضوع توزيع الاختصاص القضائي فيما بين هذين النوعين من المحاكم .

على أن دراسة هذا الموضوع تقتضي البحث في النقطتين التاليتين :

— توزيع الاختصاص القضائي ؛

— مؤيدات هذا التوزيع : الخلاف على الاختصاص القضائي ومحكمة الخلافات.

الفصل الأول

توزيع الاختصاص القضائى فيما بين

المحاكم الادارية والمحاكم العادية

١ — اساليب تعيين الاختصاصات القضائية بشكل عام

يوجد اسلوبان لتعيين الاختصاصات القضائية : اسلوب التعداد Le procédé d'énumération (أو اسلوب التخصيص)، واسلوب النص العام le procédé de la clause générale (أو اسلوب التعميم) .

١ — اسلوب التعداد :

يقضي هذا الاسلوب بان يحدد القانون اختصاص المحاكم الادارية بطريقة التعداد ، فلا يشمل اختصاصها الا انواع القضايا التي عددها القانون — على سبيل الحصر — بنص صريح .

٢ — اسلوب النص العام :

يقضي هذا الاسلوب بوضع قاعدة عامة تحدد ميدان اختصاص المحاكم الادارية بشكل عام ومجرد .

فاذا نص القانون مثلا ان المحاكم الادارية صالحة للنظر في قضايا الاشغال العامة

او في قضايا الضرائب المباشرة ، فهذا معناه ان المشرع قد استعمل اسلوب التعداد في تحديد الاختصاص . ولكن اذا قيل ان المحاكم الادارية صالحة للنظر في جميع عقود الادارة ، او في جميع الاعمال الادارية المتعلقة بسير المرافق العامة ، او في جميع الاعمال الادارية التي لا تخضع الى الحقوق الخاصة ، — فهذا يعني اللجوء الى اسلوب النص العام في تحديد الاختصاص .

٢ — تعيين اختصاص المحاكم الادارية في التشريع السوري

ان البحث في تعيين اختصاص المحاكم الادارية في التشريع السوري ، يجب تقسيمه الى مرحلتين :

— مرحلة ما قبل الغاء مجلس الشورى

— مرحلة ما بعد الغاء مجلس الشورى واحداث المحكمة العليا

١ — مرحلة ما قبل الغاء مجلس الشورى

في هذه المرحلة ، كان يستعمل في آن واحد اسلوب النص العام واسلوب التعداد لتحديد اختصاص المحاكم الادارية .

آ — **فاسلوب التعداد** كان يستعمل وحده دون غيره.لتحديد اختصاص جميع المحاكم الادارية ما عدا مجلس الشورى ، وكان هذا التعداد حصرياً وبموجب نص قانوني صريح . ثم ان جميع المحاكم الادارية ـ ماعدا مجلس الشورى ـ هي امامحاكم خاصة des tribunaux spéciaux يقتصر اختصاصها على نوع واحد من القضايا الادارية [١] ، او محاكم بالتخصيص des tribunaux d'attribution اي محاكم يقتصر اختصاصها على انواع القضايا التي عينها لها القانون بطريق التعداد [٢] .

---

(١) من المحاكم الادارية الخاصة نذكر على سبيل المثال : مجلس تأديب الموظفين واللجنة التحكيمية لفرض رسم الشرفية .

(٢) من المحاكم الادارية بالتخصيص نذكر على سبيل المثال مجلس القضاء في مركز المحافظة.

اما مجلس الشورى ، فقد حددت اختصاصاته بالاسلوبين معاً : أسلوب النص العام واسلوب التعداد.

ب — **اسلوب النص العام** : كان اسلوب النص العام هو الاصل في تعيين اختصاص مجلس الشورى ، ولم يكن يستعمل أسلوب التعداد في هـذا السبيل الا كأسلوب متمم . وبتعبير آخر كان يستعمل أسلوب التعداد لتوزيع الوظائف بين المحاكم الادارية (ومنها مجلس الشورى) ، ـ اما أسلوب النص العام ، فـكان يستعمل في توزيع الاختصاص القضائي مابين المحاكم العادية ومجلس الشورى ،لان المجلس المذكور كان هو المحـكمة الأصلية في القضايا الادارية ـ اي أنه كان ـ بحسب هذا الاختصاص ـ صالحاً للنظر في جميع القضايا الداخلة ضمن نطاق القضاء الاداري ولم يعين لها القانون محـكمة ادارية خاصة. فماهو اذن نطاق القضاء الاداري؟

ﺟ — نطاق القضاء الاداري :

le domaine de la juridiction administrative

ان تحديد نطاق القضاء الاداري (اوبتعبير آخر ، توزيع الاختصاص القضائي ما بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية) ينبغي ان نلتمس حلوله في تفسير مبدأ فصل السلطتين القضائية والادارية،لان هذا المبدأ هو الذي كان سبباً في وجود القضاء الاداري.

١ً — **ففي فرنسا** ، مر مبـدأ تفريق السلطتين القضـائية والادارية بالمراحل الآتية :

— في المرحلة الأولى ، كان يفسر المبدأ المذكور بأنه يمنع المحاكم العادية منعاً باتاً من النظر في القضايا الادارية ، وانه يحصر رؤية هذه القضايا بالمحاكم الادارية وحدها . وقد كان شعور الحذر من الهيئات القضائية الذي كان سائداً إبان الثورة الفرنسية — هو السبب في هذا التفسير الحرفي الصلب .

— غير ان مخاوف الحكومة ما لبثت ان تبددت بسرعة ، وعلى النقيض ممـا كان يتوقعه رجال الثورة ، فقد ثبت ان المحاكم العادية كانت في احكامها ارحم على

الادارة من المحاكم الادارية — في الدعاوى التي كانت الادارة طرفاً فيها ، ولهـذا فقد زال المفهوم الاصلي لمبدأ فصل السلطات بزوال سبب وجوده ، وحل محله في منتصف القرن التاسع عشر تفسير آخر أكثر مرونة ، يستند لا الى أسباب سياسية وتاريخية ، بل الى اسباب فنية حقوقية . فقد لوحظ ان المحاكم العادية كانت — في الواقع — أقل كفاءة من المحاكم الادارية لتطبيق قواعد الحقوق العامة على الدعاوى الادارية . لان تطبيق هـذه القواعد يستوجب معرفة دقيقة لحاجات الادارة ومقتضياتها . وعلى هذا فقد اصبح مبدأ تفريق السلطتين القضائية والادارية يستند الى عامل الاهلية في تطبيق الحقوق الادارية ، ولم يعد المبدأ المذكور — في مفهومه الجديد — يمنع المحاكم العادية منعاً باتاً من رؤية دعاوى الادارة . فبما ان فكرة الاختصاص اصبحت هي السبب الجديد في التفريق ، جاز اذن للمحاكم العادية ان تفصل في دعاوى الادارة الخاضعة للحقوق الخاصة ؛ وبتعبير آخر ، اصبحت الحقوق الواجبة التطبيق — بحسب المفهوم الجديد لتفريق السلطتين القضائية والادارية — هي الضابط في توزيع الاختصاصات ما بين القضاء العادي والقضاء الاداري : فتوزع دعاوى الادارة ما بين المحاكم العادية ومجلس الدولة بحسب ما تكون الدعاوى خاضعة للحقوق الخاصة او للحقوق الادارية .

ولكن ما هو نطاق كل من الحقوق الخاصة والحقوق العامة في حقل اعمال الادارة . هنا ايضاً اختلف المفهوم خلال القرن الماضي . فقد اخذوا اولاً بنظرية التمييز ما بين اعمال السلطة العامة واعمال الادارة . ثم عدلوا عنها الى نظرية المرفق العام .

نظرية التمييز ما بين اعمال السلطة واعمال الادارة : تميز هذه النظرية — في فعالية السلطة الادارية — ما بين نوعين من الاعمال : اعمال السلطة العامة Les actes de puissance publique واعمال الادارة Les actes de gestion . فاعمال السلطة العامة هي الاعمال التي تقوم بها السلطة الادارية مستعملة

فيها خصائصها وامتيازاتها كسلطة عامة آمرة ناهية ، وهي بهذا الاعتبار خاضعة للحقوق العامة ، كأن يمارس رئيس البلدية مثلاً سلطة الضابطة التي خوله إياها القانون ، فيأمر بهدم عقار متداع خشية ان ينهار على السكان والمارة .

أما اعمال الادارة Les actes de gestion فهي الاعمال التي لا تختلف فيها السلطة الادارية عن الافراد العاديين ، وهي لهذا السبب ، خاضعة للحقوق الخاصة .

فعلى هذا الاساس، كانت توزع الاختصاصات القضائية ، فكانت اعمال السلطة العامة — باعتبارها خاضعة للحقوق الادارية — من اختصاص المحاكم الادارية ؛ وكانت اعمال الادارة — باعتبارها خاضعة للحقوق الخاصة — من اختصاص المحاكم العادية .

ولقد ظل هذا الضابط في توزيع الاختصاصات بين المحاكم العادية والمحاكم الادارية مرعياً حتى عام ١٨٧٣ ، إذ عدل عنه الاجتهاد الفرنسي واخذ بضابط آخر هو المرفق العام Le service public .

— **نظرية المرفق العام** La conception du service public : لقد تبين لمحكمة الخلافات الفرنسية مساوىء نظرية التمييز ما بين اعمال السلطة واعمال الادارة ؛ فقد كانت هذه النظرية صعبة التطبيق وكان من العسير الجزم في طبيعة كل عمل صادر عن السلطة الادارية : أهو عمل سلطة أم عمل ادارة ؛ ومن جهة ثانية، ليس صحيحاً ان كل اعمال الادارة Les actes de gestion ليست خاضعة لقواعد خاصة هي قواعد الحقوق العامة .

ولهذا تركت هذه النظرية بفضل تأثير فقهاء الحقوق الادارية كـ : دوغي Duguit وجيز Jèze ورولان Rolland وبونار Bonnard — وأخذ الاجتهاد الاداري الفرنسي بنظرية المرفق العام ؛ فهذه النظرية تجعل المرفق العام هو الاساس في تحديد نطاق كل من الحقوق العامة والحقوق الخاصة تجاه اعمال السلطة الادارية ، كما جعلتها هي الضابط في توزيع الاختصاصات القضائية ما بين المحاكم

العادية والمحاكم الادارية . فقد لاحظ الفقهاء الاداريون في الواقع ، ان الفعالية التي تمارسها السلطة العامة لا تنحصر في نطاق تنفيذ المرافق العامة ، بل قد تكون خارجة عن هذا النطاق ؛ ولما كانت الاعمال الادارية هي التي ترمي الى تنفيذ المرافق العامة ، لذلك فان الاعمال الصادرة عن السلطة الادارية والتي تتعلق بتنظيم المرافق العامة وتنفيذها وتسييرها ، — هي وحدها التي تخضع لقواعد الحقوق العامة والتي يعود الفصل فيها الى القضاء الاداري .

أما الفعالية التي تمارسها السلطة الادارية في غير هذا السبيل ، فهي تخضع الى الحقوق الخاصة ، ويعود حق النظر فيها الى المحاكم العادية .

تلك هي المراحل التي مر بها الاختصاص الاداري في فرنسا ، قبل الاخذ بضابط المرفق العام ، هذا الضابط الذي لا يزال يتطور بفضل الاجتهاد الاداري

٢ — **اما في سوريا** : فلم يضطر مجلس الشورى الى البحث طويلا عن هذا الضابط . فالظروف التاريخية التي كانت موجودة في فرنسا إبان الثورة — لم تكن موجودة في سوريا ، ولذلك لم تأخذ سوريا بمبدأ فصل السلطتين القضائية والادارية بمفهومه الاصلي الصلب ، بل اخذت به لعوامل فنية عملية ، ألا وهي عدم أهلية القضاة العاديين لتطبيق قواعد الحقوق العامة على الدعاوى الادارية. ومن جهة ثانية لما أحدث مجلس الشورى في سوريا ، كانت فكرة المرفق العام قد تبلورت في فرنسا واعتبرت أساساً ترتكز عليه الحقوق الادارية ، ولهذا لجأ المشرع السوري الى تبني ضابط المرفق العام بنص صريح — لتوزيع الاختصاص القضائي ما بين القضاء العادي والقضاء الاداري ، وجعل مجلس الدولة صالحاً للنظر في جميع الدعاوى الناشئة عن تنظيم وسير المرافق العامة التي لم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة .

وتطبيقاً لهذه القاعدة ، كان مجلس الشورى السوري صالحاً للنظر في دعاوى المحلات الخطرة والمقلقة للراحة [١] ، — وفي دعاوى التعويض الناشئة عن اغلاق

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٤٠ تاريخ ٩-٦-١٩٤٣ « حل ضمني »

المحلات بأوامر ادارية (١) ، وفي دعاوى استرداد التأمينات المدفوعة الى الادارات العامة من قبل الداخلين في المناقصات العامة (٢) الخ .. وكذلك فيما يتعلق بدعاوى المسؤولية المقامة ضد الادارة ، بطلب التعويض عن الاضرار المسببة للاشخاص او للاموال من جراء الاضطرابات ، لان المسؤولية هنا تستند الى سوء سير مصلحة الامن العام . وانا لنستغرب في هذه المناسبة أن يصدر عن مجلس الشورى السابق قرار يعلن عدم اختصاصه للنظر في مثل هذه الدعاوى (٣) . فلئن كانت مثل هذه الدعاوى من صلاحية المحاكم العادية في فرنسا ، فسبب ذلك ان قانون ٥ نيسان ١٨٨٤ يستثني هذه الدعاوى صراحة من اختصاص القضاء الاداري ويجعلها من صلاحية المحاكم العادية ، ـ ولا يوجد مثل هذا النص في سوريا لتخرج هذه الدعاوى عن اختصاص مجلس الشورى السابق ؛ لذلك كان يعود النظر فيها بملء الحق الى القضاء الاداري.

— ثم تطبيقاً للقاعدة العامة المذكورة، كانت الدعاوى الناشئة عن ادارة املاك الدولة الخاصة ، من صلاحية المحاكم العادية، لان هذه الدعاوى لا تتعلق بتنفيذ المرافق العامة ، ولهذا كان مجلس الشورى السابق — باجتهاده المستمر — يعلن عدم اختصاصه في دعاوى عقود البيع وعقود الايجار وعقود الاشغال التي تتعلق بالاملاك

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٨٥ تاريخ ١-٤-١٩٤٦ « حل ضمني »

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٧٥ تاريخ ٢٥-١١-١٩٤٢ .

(٣) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٤٦ تاريخ ٥-٧-١٩٤٤ ؛ ويستند هذا القرار الى ان المستدعية تقصر دعواها على طلب التعويض عن الاضرار التي اصابت بناية العابد اثناء المظاهرات الاخيرة . ـ والى ان دعوى التعويض هذه لا تنطبق عليها الشروط الواردة في المادة ٣١ « الفقرة الاخيرة » من القرار ٧٢ ـ ل ر ، اذ أن الدعوى المذكورة لا تتعلق باضرار ناشئة عن الاشغال العامة أو عن تنفيذ المرافق العامة ، ولكن بتعويض مدني لا يملك مجلس الشورى حق النظر فيه .. ـ فكأن الامن العام ـ بنظر مجلس الشورى السابق ـ ليس مصلحة عامة ، تنشأ عن سوء سيرها مسؤولية الدولة ؟!...

الخاصة للدولة او البلديات .(١)

وهكذا فان فكرة المرفق العام — كضابط لتوزيع الاختصاصات القضائية فيما بين القضاءين العادي والاداري — كانت تجعل من مجلس الشورى السابق محكمة أصلية في القضايا الناشئة عن فعالية الادارة التي تتعلق بالمصالح العامة .

ولكن مهما بلغ هذا الضابط من العموم والشمول، فلا يخلو من بعض الاستثناءات التي تخرج عن اختصاص القضاء الاداري الدعاوى الآتية :

— الدعاوى الناشئة عن سير القضاء ؛

— الدعاوى الناشئة عن الأعمال التي استعملت فيها الادارة — بصورة استثنائية — أحكام الحقوق الخاصة ؛

— قضايا الضرائب المباشرة ؛

— اعمال الادارة المشوبة بحالة الـ Voie de fait أي الطريقة الفعلية (او الطريقة اللاحقوقية) ، وهذا ينشأ عن أحد سببين : اما عن غصب السلطة التي لا تملكها الادارة اصلا par manque de droit او عن اغفال الاصول par manque de procédure ؛

— قضايا الحريات العامة ، والملكية الخاصة ، والاحوال الشخصية .

٢ — مرحلة ما بعد الغاء مجلس الشورى

بعد الغاء مجلس الشورى ، واحداث المحكمة العليا ، اصبحت جميع المحاكم الادارية — بما فيها المحكمة العليا — محاكم بالتخصيص ، واصبح اختصاص المحكمة

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٤٢ تاريخ ١٦-٦-١٩٤٣ ، قرار رقم ١٩٩ تاريخ ١٠ تموز سنة ١٩٤٦ .

محكمة الحقوق البدائية في دمشق ، قرار مؤرخ في ١٠ - ١٢ - ١٩٤٦ ، قضية السيد مهدي الزعيم .

العليا في القضاء الاداري مقتصراً على الفصل في دعوى الابطال التي خولها اياها القانون.

اما الدعاوى الاخرى التي كان ينظر فيها مجلس الشورى السابق ، فاصبحت من اختصاص المحاكم العادية : الصلحية والبدائية او الاستئنافية او التمييزية ، بحسب ما تكون الدعوى في الاصل بدائية او استئنافية او تمييزية .

وعلى هذا ، فقد اصبح قسم من الدعاوى الادارية يرى أمام المحاكم العادية في جميع درجاتها من البداية حتى التمييز ، وقسم آخر يرى بداية امام محاكم ادارية ثم يستأنف ويميز امام المحاكم العادية ، وقسم ثالث يرى في الدرجة الاولى والاخيرة أمام المحاكم الادارية ويميز امام محكمة التمييز العادية — كأن هذه الدعاوى يتغير كنهها (من اداري الى مدني) بين درجة ودرجة من درجات المحاكمة !!

على ان هناك سؤالا لا بد من طرحه هنا ، وهو ان هذه الدعاوى التي كانت ترى أمام مجلس الشورى وانتقلت صلاحية النظر فيها اليوم الى المحاكم العادية ، هل تطبق عليها اصول المحاكمات الحقوقية أم الاصول الادارية ؟!

كنا ذكرنا سابقاً بعض المبادىء الاساسية للحقوق الادارية ، ومنها عدم جواز محاكمة الادارة غيابأ ، وعدم تنفيذ الاحكام بحقها جبراً ، وعدم جواز تحليفها اليمين ، وان الادارة تعتبر في وضع ممتاز بالنسبة للافراد ، وان مصلحة المرافق العامة ينبغي ان ترجح على مصالح الافراد الخاصة . فهل ينبغي على المحاكم العادية الاستمرار على تطبيق هذه القواعد الاساسية للحقوق الادارية ، ام أن تطرحها جانباً وتطبق اصول المحاكمات الحقوقية على الدعاوى الادارية ، بعد ان اصبحت هذه الدعاوى من اختصاصها .

واذا نظرنا الى عقود الادارة ، وجدناها تنقسم الى قسمين : عقود عادية ، وعقود ادارية تخضع لاحكام تختلف عن الاحكام التي تطبق على عقود الافراد فيما بينهم ، فالعقود الادارية تخضع في اصول عقدها لاجراآت ادارية اذا لم تستكمل جميعها ، كان العقد باطلا من اساسه ؛ ومن هذه الاجراآت اصول المناقصة او

المزاودة ، والاعلان عنها ضمن اشكال ومدد قانونية ، وشروط قبول المناقصين ، وشروط الاحالة ، وتوقيع ضبط المناقصة من قبل اللجنة المختصة ، وتوقيع العقد من قبل آمر الصرف ، وشرط ألا يتجاوز مبلغ العقد مقدار الاعتمادات المخصصة في الموازنة لهذا الغرض ، وخضوع العقد لتأشير ديوان المحاسبات .. ثم ان العقود الادارية تخضع من حيث الموضوع ، لاحكام دفتري الشروط العامة والخاصة ، وهما يمنحان الادارة حقوقاً تجعلها في وضع ممتاز بالنسبة لمن تعاقد معها ، كحق الادارة بفسخ العقد بشكل وحيد الطرف ، وحقها بتغريم الملتزم ، وحق انقاص قيمة الالتزام او زيادته بمقدار السدس .. فهذه الاحكام تخرج جميعها عن احكام القانون المدني ، على اعتبار انها تتنافى مع قاعدة التساوي بين المتعاقدين التي يأخذ بها القانون المدني.

أضف الى ذلك ان الخلافات بين وزارة الاشغال ومتعهديها تخضع لاجراآت خاصة نص عليها القرار ١٢٤ المؤرخ في ١٥-٢-١٩٢٨ ، ولا تجوز اقامة الدعوى من قبل المتعهد على الادارة قبل استكمال هذه الاجراآت .

فهل ينبغي — استناداً لهذه الاعتبارات — ان تطبق المحاكم المدنية اصول المحاكمات الحقوقية ، ام الاصول الادارية على دعاوى العقود الادارية ؟

والدعاوى الادارية — من ناحية اخرى — يرى قسم منها اليوم بداية او بالدرجة الاخيرة امام محاكم ادارية ، وضمن الاشكال والمدد والاصول الادارية المرعية لديها ، وتستأنف امام محكمة الاستئناف المدنية او تميز الى الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز . فهل تطبق محكمة الاستئناف ومحكمة التمييز على هذه الدعاوى الاصول الحقوقية المرعية لديها ، أم الاصول الادارية المرعية لدى المحاكم المطعون بقرارها؟ على أننا نذكر في هذا السبيل ، ان الاصول الحقوقية تجيز تمييز الاحكام البدائية مباشرة دون استئنافها ، بينما لا تجيز الاصول الادارية ذلك ، على اعتبار ان التمييز الاداري لا يقبل الا ضد الاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة عن المحاكم الادارية .

ولا ننس ان اختصاص النظر في التمييز الاداري — بعد الغاء مجلس الشورى — انتقل من المجلس المذكور الى محكمة التمييز عملاً بالقانون ٨٢ المؤرخ في ٣١ كانون

الثاني ١٩٥١ ؛ فالاحكام التي كان يجوز تمييزها الى مجلس الشورى هي التي يجوز تمييزها اليوم الى الغرفة المدنية لدى محكمة التمييز — أي الاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة (١) . فهذه العبارة الموجودة ذاتها في التشريع الفرنسي ، فسرهـا مجلس الدولة في فرنسا باجتهاده المستمر بان التمييز لا يقبل ضد الاحكام الصادرة بالدرجة الاولى او التي تنازل صاحب العلاقة عن استئنافها ، او التي انقضت مهلة استئنافها ولم تستأنف (٢).

كل هذه الاسئلة بقيت بدون جواب ، وقد ترك القانون حل هذه المعضلات للاجتهاد القضائي الذي ما يزال يتردد بشأنها . على ان علماء الحقوق الادارية في العالم يميلون الى الاجتهـاد القائل بتطبيق الأصول الادارية — ما أمكن ذلك .

❀ ❀ ❀

---

(١) يراجع المرسوم التشريعي ٧١ المؤرخ في ٣٠ حزيران سنة ١٩٤٧ ٠

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، قرار صادر بتاريخ ١٩-٥-١٨٨٢ في قضية Commune de Berlancourt ، منشور في مجموعة Sirey ص ٤٩٢ ؛ قرار صادر بتاريخ ٢٥ كانون الثاني ١٨٨٤ في قضية Taillefer منشور في مجموعة Sirey ص ٧٣ ؛ ـ قرار صادر بتاريخ ٤-٤-١٨٨٤ في قضية Commune d'Escouloubre . منشور في مجموعة Sirey ص ٢٦٩ ؛ ـ قرار صادر بتاريخ ٩-٥-١٨٩٠ في قضية Bureau de Bienfaisance de Semur منشور في مجموعة Sirey عام ١٨٩٢ ـ الجزء الثالث ص ١٠٠ ؛ ـ قرار صادر بتاريخ ٢ تشرين الثاني ١٩٢٣ في قضية Termignon منشور في مجموعة Sirey ص ٦٩٧ ؛ قرار صادر بتاريخ ١٦-١-١٩٢٤ في قضية Mougenot منشور في مجموعة Sirey ص ٤٧ ـ يراجع ايضاً كتاب Les Pourvois devant le Conseil d'Etat contre les décisions des autres Tribunaux Administratifs للمؤلف Pierre de Font-Réaulx ص ١٣٢ ؛

الفصل الثاني

مؤيدات توزيع الاختصاصات القضائية

الخلاف على الاختصاص ومحكمة الخلافات

ان توزيع القضاء الاداري (بالمعنى الواسع) ما بين المحاكم العادية والادارية من جهة، وتعدد المحاكم الادارية من جهة أخرى ، قد يؤديان — اثناء تطبيق قواعد الاختصاص — الى اخطاء وخلافات ؛ فلابد اذن من وجود طريق حقوقية وهيئات مختصة للفصل في قضايا الاختصاص . وقضايا الاختصاص هذه اما ان تكون موضع نزاع بين المحاكم الادارية فحسب ، واما ان تكون موضع خلاف فيما بين القضاء العادي والقضاء الاداري .

§ — النزاع على الاختصاص فيما بين المحاكم الادارية وأصول تعيين المراجع

اذا كان النزاع حول الاختصاص محصوراً فيما بين المحاكم الادارية فحسب ، فتتبع في حل هذا الخلاف أصول تعيين المرجع La procédure du réglement des juges ؛ على ان هذه الاصول تختلف في الوضع الراهن عنها فيما قبل الغاء مجلس الشورى .

١ — فيما قبل الغاء مجلس الشورى ، كان هذا المجلس هو المحكمة الوحيدة

الصالحة لرؤية دعوى تعيين المرجع ، في حال حـدوث نزاع سابي او ايجابي على الاختصاص فيما بين محكمتين اداريتين ، فلو كانت احدى المحاكم الادارية (مجلس القضاء في مركز المحافظة مثلا) ردت الدعوى لعدم اختصاصها ، وأقام المدعي دعواه امام مجلس الشورى ، ورأى هذا المجلس نفسه غير صالح لرؤيتها ما لم تبت بها المحكمة الدنيا مسبقاً ، ففي هذه الحال كان يحق للمجلس المذكور ان يعمل على تعيين المرجع بمقتضى سلطاته العامة ، وذلك بالغاء قرار عدم الاختصاص الصادر عن المحكمة الدنيا واعتباره كأن لم يكن ، واحالة المدعي الى المحكمة المذكورة لاستخلاص النتائج القانونية لهذا الالغاء .

وقد كانت دعوى تعيين المرجع تخضع الى ذات الاجراآت المتبعـة في دعاوى مجلس الشورى .

٢ – اما بعد الغاء مجلس الشورى ، اي بعدما اضحت احكام المحاكم الادارية تستأنف الى المحاكم الاستئنافية او تميز الى محكمة التمييز ، — فقد اصبح تعيين المرجع خاضعاً للاصول التالية :

١ً — **اذا كان النزاع على الاختصاص واقعاً بين محكمتين اداريتين تابعتين لمحكمة استئنافية واحدة** ، او بين محكمة ادارية ومحكمة بدائية تابعتين لمحكمة استئنافية واحدة ، ففي هذه الحال تفصل في النزاع محكمة الاستئناف المذكورة ، باعتبار ان ولايتها اصبحت تشمل المحاكم الادارية بالدرجة الاولى .

٢ً — اما اذا كان النزاع على الاختصاص واقعاً بين محكمتين اداريتين ليستا تابعتين لمحكمة استئنافية واحدة ، كأن تكون احداهما او كلتاهما تابعتـين رأساً لمحكمة التمييز ، او كأن تكون احداهما محكمة ادارية بالدرجة الاخيرة والاخرى محكمة صلحية او بدائية ، او كأن تكون كلتاهما خاضعة للاستئناف ، ولكنهما ليستا تابعتين لمنطقة استئنافية واحدة ، ففي هذه الحال ، تكون محكمة التمييز هي الصالحة للنظر في تعيين المرجع .

ولا بد هنا من ابداء الملاحظة التالية ، وهي ان اصول تعيين المرجع خرج الآن

في التشريع السوري عن مفهومه الاصلي — لان تعيين المرجع في الاصل ، طريق يسلك في حال التنازع على الاختصاص فيما بين محكمتين عائدتين لقضاء واحد ، اما الآن فقد اصبح تعيين المرجع — في التشريع السوري القائم — طريقاً يسلك في حال التنازع على الاختصاص فيما بين قضاءين مختلفين: قضاء عادي وقضاء اداري، — مع ان هذه الحالة الاخيرة تقتضي في الاصل رفع الخلاف امام محكمة الخلافات .

§ ٢ — الخلاف على الاختصاص ومحكمة الخلافات

Le conflit d'attributions et le Tribunal des Conflits

١ — الخلاف على الاختصاص le conflit d'attributions :

يقصد في الاصل — بالخلاف على الاختصاص ، الخلاف الواقع بين محكمة ادارية ومحكمة عادية تدعي كل منهما ان الدعوى موضوع البحث هي من اختصاصها، او تدعي كل منهما عدم صلاحها للنظر في الدعوى المذكورة. هذا هو المفهوم الاصلي للخلاف على الاختصاص ، وينطبق على الوضع الحقوقي الذي كان قائماً قبل الغاء مجلس الشورى. — اما الآن ، فيقصد به الخلاف الواقع بين المحاكم العادية والمحكمة العليا بوصفها صاحبة الولاية في قضاء الابطال (١) .

والخلاف على الاختصاص له حالات ثلاث : الخلاف السلبي ، الخلاف الايجابي، والخلاف بسبب صدور قرارين متناقضين في دعوى واحدة — وهو في الحالات

---

(١) تنص المادة / ٣٥ من القانون رقم ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول سنة ١٩٥٠ على ما يلي :

في حالة التنازع على الاختصاص بين المحكمة العليا والسلطات القضائية الاخرى، تبت هيئة مؤلفة من عضوين من المحكمة العليا ومستشارين من محكمة التمييز برئاسة رئيس المحكمة العليا، في تعيين المرجع وقرارها قطعي .

الثلاث المذكورة يعود الفصل فيه الى محكمة الخلافات في فرنسا، اما في سوريا فلا يعود الى هذه المحكمة ولا الى غيرها الفصل في حالة الخلاف بسبب تنازع القرارات.

٢ – محكمة الخلافات le Tribunal des Conflits :

أحدثت محكمة الخلافات في سوريا في عهد الانتداب بموجب القرار الصادر عن المفوض الفرنسي برقم ٢٩٧٨ وتاريخ ٥ كانون الاول ١٩٢٤ . وينص هذا القرار على كيفية تشكيل المحكمة المذكورة وعلى تعيين اختصاصاتها واصول المحاكمة لديها ؛ فكانت تتألف من امين السر العام في المفوضية العليا (او من يقوم مقامه) رئيساً ومن الاعضاء التالين: قاض فرنسي من اعضاء محكمة التمييز الاجنبية قاضيين سوريين من محكمة التمييز الوطنية ، والمستشار التشريعي في المفوضية العليا ، وقد زالت هذه المحكمة بزوال الانتداب ، فظلت محجوبة الى ان صدر المرسوم التشريعي رقم ٨٠ المؤرخ في ٣٠ حزيران ١٩٤٧ الذي يتضمن ملاك وزارة العدل فنص في مادته الـ ٤٨ على تشكيلها من جديد ، وجعلها تتألف من الامين العام لوزارة العدل (او المفتش العام عند تعذر وجوده) رئيساً ، وعضوية مستشارين من محكمة التمييز ينتخبها الرئيس الاول ، وقاضيين ينتخبها وزير العدل للنظر في الامور التالية :

١ — الادعاء الواقع اثناء الدعوى او بعد صدور الحكم ولو قطعياً بشأن عدم اختصاص محكمة مذهبية او روحية لرؤية الدعوى ، — او النظر في قابلية حكمها للتنفيذ .

٢ — والفصل في الخلاف السلبي والايجابي على الاختصاص :

آ — بين محكمة نظامية او شرعية ، و بين محكمة مذهبية او روحية ؛

ب — بين محكمة مذهبية ومحكمة روحية ؛

ج — بين محكمتين مذهبيتين لا تتبعان مرجعاً واحداً ؛

د — بين محكمتين روحيتين لا تتبعان مرجعاً واحداً .

ثم صدر أخيراً قانون السلطة القضائية بالمرسوم التشريعي ١٣٣ المؤرخ في ٨ تشرين الاول سنة ١٩٥٣ ، فجعل النظر في هذه الامور من اختصاص محكمة التمييز بهيئتها العامة (١) .

وبذلك ، لم يبق لمحكمة الخلافات الا صلاحيتها الاصلية ، وهي فصل الخلاف على الاختصاص فيما بين المحاكم العادية والسلطات الادارية .

وكانت تتألف هذه المحكمة للنظر في اختصاصها هذا ، من الامين العام لوزارة العدل (او المفتش العام عند تعذر وجوده) رئيساً ، ومستشارين من محكمة التمييز ينتخبها الرئيس الاول ، ومستشارين من مجلس الشورى ينتخبها رئيس هذا المجلس .

ثم صدر القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول سنة ١٩٥٠ ، القاضي باحداث المحكمة العليا ، فعدلت مادته الـ ٣٥ تشكيل محكمة الخلافات — في اختصاصها الاخير — ، واصبحت هذه المحكمة تتألف من عضوين من المحكمة العليا ومستشارين من محكمة التمييز برئاسة رئيس المحكمة العليا .

أما اختصاصاتها (اي اختصاصات محكمة الخلافات في فصل التنازع على الاختصاص بين المحكمة العليا والسلطات القضائية الاخرى) وأصول المحاكمة لديها ، فقد ظلت على حالها كما وردت في القرار ٢٩٧٨ المؤرخ في ٥ كانون الاول ١٩٢٤ .

يلاحظ من طراز تشكيل محكمة الخلافات في سوريا :

١ً — انها ليست محكمة دائمة ، بل هي محكمة تتألف حينما تدعو الحاجة اليها ،

٢ً — انها مستقلة عن كل من القضاءين العادي والاداري ،

---

(١) كان هذا القانون موفقاً جداً في هذه الناحية ، اذ أنه عاد الامور الى نصابها المعقول بجعله محكمة التمييز بهيئتها العامة هي الصالحة لفصل النزاع على الاختصاص بين المحاكم الشرعية والمذهبية والروحية .

٣ً — انها مؤلفة بشكل تحكيمي (نصف اعضائها من المحكمة العليا والنصف الآخر من القضاء العادي) .

٣ اصول المحاكمة لدى محكمة الخلافات :

ان الاصول الواجبة الاتباع في رفع الخلاف L' élévation du conflit ليست واحدة امام محكمة الخلافات ، بل تختلف هذه الاصول بحسب ما يكون الخلاف سلبياً أو ايجابياً أو خلافاً ناشئاً عن تناقض القرارات في قضية واحدة .

آ — الخلاف السلبي Le conflit négatif :

يحصل الخلاف السلبي عندما تقرر كل من المحكمتين الادارية والعادية عدم وظيفتها في ذات الدعوى المعروضة عليها تباعاً ، كأن يقيم احد الافراد دعواه ضد الادارة امام المحكمة العليا . فترد دعواه لعدم اختصاصها معتبرة ان هذه الدعوى من اختصاص القضاء العادي ، فيقيم المدعي دعواه من جديد امام المحكمة العادية ، فترى هذه المحكمة بدورها ان الدعوى من اختصاص القضاء الاداري وتقرر ردها لعدم الاختصاص .

في هذه الحال ، يحق لصاحب الدعوى ان يرفع الخلاف بنفسه امام محكمة الخلافات ، فتنظر هذه المحكمة بالقرارين السلبيين ، فتثبت إحداها وتلغي الآخر .

يتضح مما سبق ان رفع الخلاف السلبي امام محكمة الخلافات خاضع لشرط صدور قرار بعدم الاختصاص عن كل من المحكمة العليا والمحكمة العادية ، فلا يكون هناك خلاف سلبي اذا ردت احدى المحكمتين دعوى المدعي من حيث الموضوع ، أو إذا ردتها لعدم استكمالها شروطها الشكلية . ولكن اذ توقفت المحكمة عن السير في الدعوى بسبب « مسألة مستأخرة » ، وقررت المحكمة الاخرى عدم اختصاصها للنظر في القضية المستأخرة التي احيلت اليها ، فلا شك ان هذه الحالة

من قبيل الخلاف السلبي(١) . ثم لا يكفي لحصول الخلاف السلبي ان يصدر قرار ان بعدم الاختصاص عن المحكمة العليا والمحكمة العادية . بل لا بد لذلك من ان تكون احدى المحكمتين المختلفتين قد انكرت اختصاصها الذاتي : فلا يكون هنالك خلاف سلبي اذا صدر قرار بعدم الاختصاص عن محكمة الحقوق البدائية في دعوى من اختصاص محكمة الصلح ، او في دعوى خارجة عن اختصاص جميع المحاكم ، كما هي الحال في عمل الحكومة l'acte de Gouvernement .

ب — الخلاف الايجابي le conflit positif

يحصل هذا الخلاف عندما يقرر كل من القضاءين العادي والاداري اختصاصه في قضية واحدة . ويخضع رفع هذا الخلاف في سوريا لاصول تختلف عن الاصول المتبعة في فرنسا ، اذ ان غاية الخلاف الايجابي في فرنسا هي حماية الادارة من القضاء العادي . اما غايته في سوريا فهي حماية اختصاصات السلطتين القضائية والادارية على السواء ، ومنع كل منهما ان تجاوز على الاخرى . ولهذا تجوز في سوريا اثارة الخلاف الايجابي امام المحاكم الادارية (الآن المحكمة العليا) والمحاكم العادية على السواء ؛ كما يحق لكل من السلطتين (٢) على السواء : القضائية ويمثلها وزير العدل (٣) ، والادارية ويمثلها رئيس السلطة التنفيذية — ان ترفع الخلاف امام محكمة الخلافات لحماية اختصاصها ؛ أما الافراد فليس لهم هذا الحق . —

---

(١) يراجع كتاب L'Administration de la III^e République للمؤلف Watrin الطبعة الثانية ص ١١٢ رقم ١٨ .

(٢) لاتجوز اثارة الخلاف في فرنسا امام المحاكم الادارية ، ولكن امام المحاكم العادية ؛ ولهذا يعود حق رفع الخلاف هنالك الى السلطة الادارية فحسب — دون السلطة القضائية .

(٣) ان كانت المادة السادسة من القرار ٢٩٧٨ اعطت حق رفع الخلافات الى « مديرية العدل » لا الى وزير العدل ، فلأن القرار المذكور صدر بعهد لم تكن فيه وزارة قائمة ، بل كان قائماً على الحكم مجلس مديرين .

والخلاف لا يجوز رفعه ما لم تعلن المحكمة عن ارادتها بالنظر في الدعوى المعروضة عليها ، ولهذا السبب ، نص القرار ٢٩٧٨ على اجراآت تمهيدية لا بد من القيام بها قبل مراجعة محكمة الخلافات .

اجراآت رفع الخلاف من قبل السلطة القضائية :

اذا رأى وزير العدل ان احدى الدعاوى المرفوعة أمام محكمة ادارية ، ليست من اختصاص القضاء الاداري ، يقدم لرئيس هذه المحكمة مذكرة يطالب فيها بالدعوى . فيعين الرئيس مقرراً في مدة ثلاثة ايام من تاريخ تسجيل المذكرة المشار اليها في ديوان المحكمة ، ويبلغ ذوي العلاقة — على الطريقة الادارية — بوقوع المطالبة بالدعوى ، ويسمح لهم بالاطلاع على مذكرة المطالبة خلال المدة التي يعينها الرئيس .

يقدم المقرر تقريره في جلسة علنية ، وتعطي المحكمة الادارية قرارها خلال الشهر الذي يلي ايداع التقرير ، — واذا لم تصدر المحكمة قرارها في المدة المذكورة ، حق لوزير العدل ان يرفع الدعوى امام محكمة الخلافات . وقرار المحكمة يرسل الى وزير العدل الذي يجب عليه ان يقدم خلال مهلة ١٥ يوماً من تاريخ ارسال القرار ، تصريحاً الى رئيس السلطة التنفيذية يعلمه فيه ما اذا كان ينوي رفع الخلاف أمام محكمة الخلافات . فاذا كانت المحكمة الادارية ردت طلب الوزير ، يتوجب عليها ان تؤجل الحكم في اساس الدعوى الى ان يصرح وزير العدل بانه لا ينوي عرض المسألة على محكمة الخلافات ، او الى ان تنتهي مدة الـ ١٥ يوماً المحددة اعلاه ؛ وان صرح وزير العدل بانه سيرفع الخلاف ، فيجب على المحكمة حينئذ ان تتوقف عن السير في الدعوى الى ان يصدر قرار محكمة الخلافات .

اما رفع الخلاف ، فيكون بمذكرة موقعة من وزير العدل تتضمن عرضاً للدعوى والمطاليب ، ويرفق بالمذكرة الطلب الذي قدمه الوزير الى المحكمة الادارية بالمطالبة بالصلاحية وقرارها بالرفض ، فتنظر محكمة الخلافات في هذا الخلاف وتصدر قرارها الذي

ترسله الى وزير العدل — بالطريقة الادارية . — ويذكر القرار المذكور على هامش قرار المحكمة الادارية الذي رفع الخلاف بسببه .

اجراآت رفع الخلاف من قبل السلطة التنفيذية :

اذا رأى رئيس السلطة التنفيذية ان الدعوى المرفوعة لدى احدى محاكم البداية هي من اختصاص القضاء الاداري ، وفقاً للقوانين والقرارات المرعية ، يجوز له ان يطلب احالة الدعوى الى المحكمة الادارية المختصة ، حتى ولو لم تكن الادارة طرفاً فيها . فيقدم لهذا الغرض ، مذكرة الى المدعي العام يذكر فيها النص الذي يخول المحكمة الادارية النظر في هذه الدعوى : وعلى المدعي العام ان يبلغ في كل الاحوال محكمة البداية الطلب الواقع من رئيس السلطة التنفيذية . وان يطلب احالة الدعوى اذا رأى ان الطلب في محله . وعلى السلطة القضائية — خلال ١٥ يوماً من تاريخ استلامها طلب اقرار عدم الاختصاص le déclinatoire d'incompétence — ان تقرر رفع يدها عن الدعوى موضوع الخلاف او تصر على اختصاصها ، فاذا انقضت هذه المدة ولم يصدر قرار بهذا الشأن . جاز لرئيس السلطة التنفيذية ان يرفع الخلاف (١) امام محكمة الخلافات مبيناً الاسباب القانونية التي تؤيد وجهة نظره .

أما دعوى الخلاف ، فترفع بقرار من رئيس السلطة التنفيذية يشار فيه الى الحكم الصادر او الى استدعاء الاستئناف ، كما يذكر فيه حرفياً نص القانون او القرار الذي يجعل الدعوى المختلف عليها من اختصاص القضاء الاداري . ويودع هذا القرار في ديوان المحكمة خلال مهلة الخمسة عشر يوماً المذكورة تحت طائلة الرد شكلاً ، وعلى رئيس الكتاب ان يسلمه حالاً الى المدعي العام لدى محكمة

---

(١) وكذلك يحق له رفع الخلاف خلال المدة المذكورة اذا ردت له المحكمة طلبه — او اذا قبلته ولكن ستأنف قرارها احد الطرفين . — او اذا كانت محكمة همات المذكرة ونظرت في اساس الدعوى موضوع الخلاف .

البداية ، فيبلغه المدعي العام الى المحكمة مجتمعة المذاكرة ، ويطلب ايقاف جميع المعاملات القضائية . فتتوقف محكمة الاساس عن السير في الدعوى الاصلية حتى صدور قرار محكمة الخلافات في تعيين الاختصاص .

ثم يقوم المدعي العام باعلام الخصوم ومحاميهم بقرار رفع الخلاف ومستنداته ، ويجوز لهؤلاء الاطلاع على الدعوى في الديوان دون نقلها من مكانها ، وتقديم ملاحظاتهم على مسألة الصلاحية خلال مدة خمسة عشر يوماً .

بعد انتهاء هـذه المدة ، يعلم المدعي العام وزير العدل حالاً ان المعاملات المذكورة قد تمت . ويحول له في الوقت ذاته قرار رئيس السلطة التنفيذية وملاحظاته الخاصة وملاحظات الخصوم مع جميع الاوراق المرفقة بها . فيحولها وزير العدل خلال اربع وعشرين ساعة من تاريخ استلامها — الى ديوان محكمة الخلافات . فتحكم هذه المحكمة في الخلاف خلال ستين يوماً من تاريخ ارسال الاوراق اليها ؛ فاذا انتهت هـذه المدة ولم يفصل في الدعوى ، اعتبر القرار الذي رفعت الدعوى بموجبه لاغياً ، ويمكن حينئذ ان تعاد الدعوى امام المحاكم العادية.

غير ان الخلاف الايجابي لاتجوز اثارته امام جميع المحاكم ، ولا تجوز اثارته مثلاً امام محكمة الجنايات ، ولاامام محاكم الجنح[١] لأن الجزائيات تمقل الاداريات؛

وكذلك لا يجوز رفعه الا في حال وجود دعوى قيد النظر امام احدى المحاكم : فلا يجوز رفعه قبل اقامة الدعوى، اذ لا يتصور حصول خلاف ايجابي على الاختصاص قبل ذلك ، — ولا يجوز رفعه بعد الحكم حرمة للقضية المقضية [٢] والاصل ان

---

(١) على انه يجوز رفع الخلاف امام محكمة الجنحة ، اذا كان الحكم في الدعوى يتوقف على مسألة مستأخرة من اختصاص المحكمة الادارية ، وفي هذه الحالة لا يرفع الخلاف الا بشأن القضية المستأخرة فحسب .

(٢) ان جواز رفع الخلاف « بعد صدور الحكم ولو كان قطعياً » الذي نصت عليه المادة ٤٨ من المرسوم التشريعي رقم ٨٠ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ — لايشمل الخلاف ==

برفع الخلاف أمام المحاكم البدائية . غير أنه يجوز رفعه امام محاكم الاستئناف اذا لم يرفع أمام المحاكم البدائية او رفع خلافاً للاصول وبعد مضي المهل القانونية .

ج — تنازع القرارات : le conflit de décisions

قد تعرض قضية واحدة على القضاءين ، العادي والاداري ، فيقرر كل منهما اختصاصه في رؤية الدعوى ، ولكنهما يردانها من حيث الموضوع بقرارين يستند كل واحد منهما الى اسباب تتناقض مع الاسباب التي ذكرها الآخر. وتذكر المؤلفات الحقوقية على سبيل المثال عن حالة تنازع القرارات ، القضية الشهيرة بقضية السفينة ايريس :

اثناء حرب القرم في عام ١٨٥٦ ، استاجرت وزارة الدفاع الفرنسية السفينة الشراعية ايريس من مالكها لنقل المؤن الى جيوش الشرق ، وقد كانت هذه السفينة مضمونة من قبل شركة التأمين ضد طوارىء البحر العادية ، فضمنتها وزارة الدفاع المذكورة بدورها ضد طوارىء الحرب .

وبينما كانت هذه السفينة راسية في البحر الاسود ، هبت عاصفة شديدة جرفتها نحو ميناء سيباستبول ، فغرقت بفعل المدافع الروسية . فقام مالك السفينة الدعوى لدى القضاء العادي في فرنسا على شركة التأمين مطالباً اياها بالتعويض الذي اصابه من جراء طوارىء البحر العادية . فرد القضاء العادي دعواه معتبراً ان الاعمال الحربية هي السبب في غرق السفينة ؛ فقام الدعوى امام القضاء الاداري على وزارة الدفاع الفرنسية ، فرد القضاء الاداري بدوره هذه الدعوى معتبراً ان السبب في غرق السفينة انما هي العوامل الطبيعية . وهكذا فقد فصل كل من القضاءين العادي والاداري في قضية واحدة ، ولكن بشكل أدى بالمدعي الى وضع شبيه بالاستنكاف عن احقاق الحق déni de justice [1] .

---

(١) يصف المؤلفون هذه الحالة بانها استنكاف عن احقاق الحق . فهذا الوصف =

ان حالة الخلاف بسبب تنازع القرارات لم تكن معروفة في فرنسا ، ولم تكن داخلة ضمن اختصاصات محكمة الخلافات الفرنسية ؛ فقد اوجدها التشريع الفرنسي بالقانون المؤرخ في ٢٠ نيسان سنة ١٩٣٢ الذي صدر اثر عريضة تقدم بها احد أفراد الشعب ، وقد جعل القانون المذكور من محكمة الخلافات الفرنسية محكمة تفصل في اساس الدعوى ؛ فاجاز للشخص المتضرر ان يرفع الدعوى الى محكمة الخلافات طالباً منها الحكم في اساس الدعوى ، وعلى هذه المحكمة في هذه الحالة ، ان تعين المسؤول وتحدد المسؤولية وتقضي بمبلغ التعويض .

أما في سوريا ، فليست هذه الحالة (حالة تنازع القرارات) من اختصاص محكمة الخلافات فيها ، لأن القرار ٢٩٧٨ صدر بتاريخ ٥ كانون الاول سنة ١٩٢٤ ولما تكن هذه الحالة معروفة بعد لدى الاوساط والمراجع العليا في فرنسا ، او على الاقل ، لما تكن قد تبلورت في ذهن الشارع الفرنسي ، — ولهذا لم تنص عليها المفوضية الفرنسيه العليا في القرار ١٩٧٨ المذكور .

٤ – مدى سلطة محكمة الخلافات في التدقيق والحكم :

تنحصر وظيفة محكمة الخلافات في البت في مسألة الاختصاص فحسب ، وليس

= يتجاوز حد المبالغة الى الخطأ بالتمييز : فالاستنكاف عن احقاق الحق انما هو امتناع القاضي ان يفصل في الدعوى ، وليس في حالة تنازع القرارات ما يدل على امتناع احد القضاءين العادي والاداري عن الفصل في القضية . بل يفصل كل منهما فيها ويردها من حيث الاساس .

وقد نسمح لانفسنا بوصف الخلاف السلبي بأنه استنكاف عن احقاق الحق ، اذ يمتنع كل من القضاءين عن الحكم في القضية لعدم اختصاصه ، — اما حالة تنازع القرارات ، فلا مجال لوصفها بهذا الوصف ، لأن هذه الحالة انما تتميز بحدوث اضرار اصابت المدعي من جراء بعض النقائص والثغرات في سير العدالة (راجع كتاب L'administration de la III^e République لمؤلف Watrin الطبعة الثانية ص ١١٣ رقم ٢٧) .

لها في الاصل ان تدقق ولا ان تفصل في أساس القضية ، سواء أكان الخلاف الذي رفع اليها سلبياً او ايجابياً .

غير ان الواقع خلاف ذلك ، فقد يكون تعيين الاختصاص متوقفاً على وصف العلاقة الحقوقية La qualification du rapport de droit في النزاع القائم ؛ فلا تستطيع محكمة الخلافات القيام بوظيفتها الاصلية ما لم تدقق في أساس النزاع .

ثم ان قرار محكمة الخلافات ذو مفعول اوسع بكثير مما نتصور : فليس هذا القرار ذا طابع موقت يقتصر مفعوله على ناحية الاختصاص فحسب ؛ بل قد تضطر محكمة الخلافات — اثناء البت في ناحية الاختصاص — ان تتعرض في قراراتها الى مبادىء حقوقية تلزم القضاءين العادي والاداري في المستقبل ؛ وهذا ما جرى في فرنسا ، فكانت محكمة الخلافات هناك انما تضع مبادىء حقوقية دونما قصد ، حينما كانت تقول في قراراتها ان العمل الفلاني يشكل عملا حكومياً Acte de gouvernement وان العمل الفلاني يشكل خطأً شخصياً لا ادارياً ، الخ ..

❀ ❀ ❀



الباب الثالث

دعاوى القضاء الاداري

ان دعاوى القضاء الاداري — على كثرة انواعها وعددها — يمكن ردها الى النوعين الرئيسيين الآتيين :

١ — دعاوى القضاء الكامل

Les recours contentieux de pleine juridiction

٢ — دعاوى قضاء مشروعية المقررات الادارية

Les recours en matière de contentieux de la légalité des actes administratifs

وهذه تنقسم بدورها الى :

— دعاوى الابطال Les recours en annulation

— ودعاوى تفسير وتقدير مشروعية المقررات الادارية

Les recours en interprétation et en appréciation de légalité des actes administratifs

الجزء الأول

دعاوى القضاء الكامل

ان دعاوى القضاء الكامل — من بين دعاوى القضاء الاداري — هي التي التي تتشابه ، من حيث بعض اوصافها ، مع الدعاوى العادية .فدعاوى القضاء الكامل تقام على الادارات العامة من قبل الافراد ، اما لان هذه الادارات لم تقم بالتزاماتها المقدية ، او لانها تمتنع عن دفع راتب الموظف او تعويضه، او لانها فرضت ضريبة على شخص غير مكلف بها ، الخ ...

وتتميز دعاوى القضاء الكامل عن دعاوى قضاء مشروعية المقررات الادارية بالصفات الخاصة التالية :

١ — خلافاً لدعوى الابطال التي تقام رأساً ضد قرار غير قانوني يراد ابطاله، يقوم النزاع في دعاوى القضاء الكامل بين طرفين متخاصمين هما : الفرد والادارة اللذان يتنازعان حقوقهما .

٢ — لا يكفي في القضاء الكامل أن تستند الدعوى الى خرق القانون او القاعدة الحقوقية la violation d'une loi ou d'une règle de droit ، بل لا بد لها ان تستند الى التعدي الواقع على حق الفرد من قبل الادارة ، اثناء عمل اداري او تنفيذ مصلحة عامة .

أما دعوى الابطال، فيكفي فيها أن تستند فقط الى خرق القاعدة الحقوقية من قبل الادارة ، لان موضوع هذه الدعوى يتعلق بناحية المشروعية .

٣ ـ ان دعوى الابطال اساسها قرار نافذ une décision exécutoire،
أما دعوى القضاء الكامل فأساسها قرار منفذ une décision exécutée ، او
بحسب التعبير الذي يستعمله العميد هوريو : اعمال التنفيذ او الادارة والحقوق
الشخصية بالتعويض التي تتولد عنها (١) .

٤ ـ تخضع دعوى القضاء الكامل لاصول اكثر تعقيداً ونفقات من الاصول
التي تخضع لها دعوى الابطال .

٥ ـ ان مهلة اقامة دعوى الابطال ـ قبل الغاء مجلس الشورى السابق ـ
كانت شهرين ، وقد اصبحت اليوم شهراً واحداً ؛ اما دعاوى القضاء الكامل ،
فتختلف مهل اقامتها ، وقد تبلغ المهلة خمس عشرة سنة ، اي مدة مرور الزمن العادية.

٦ ـ في دعوى الابطال . لا يستطيع القاضي ان يحكم إلا باحد امرين :
الغاء القرار المطعون فيه او تصديقه ؛ أما في دعوى القضاء الكامل ، فسلطة
القاضي واسعة جداً ، اذ انها لا تقتصر على الالغاء فحسب ، بل تتعداها الى تعديل
القرار المطعون فيه وتبديله ، والى الحكم في الاساس وتعيين مقدار التعويض عن
الاضرار عند الاقتضاء .

ولكن من ناحية ثانية ، نرى أن سلطة القاضي في دعوى القضاء الكامل
أضيق من سلطة قاضي الابطال ، وفي الواقع ان حكم القاضي في دعوى القضاء
الكامل لا يتضمن غالباً الا الالزام بمبلغ من المال ، كما انه لا يتمتع الا بالمفعول
النسبي للقضية المقضية ، فلا يشمل حكمه الا الاطراف المتنازعة في الدعوى ، بعكس
الحكم الصادر في دعوى الابطال ، فان مفعوله مطلق .

---

(١) والتعبير مذكور مأخوذ عن كتاب Précis de Droit Administratif
للعميد Hauriou الطبعة العاشرة عام ١٩٢١ ، وقد ورد باللغة الفرنسية بهذه الصيغة :
« les faits d'exécution ou de gestion et les droits subjectifs à réparation qu'ils engendrent »

تلك هي الصفات الخاصة التي تجعل الدعاوى الادارية في القضاء الكامل شبيهة بدعاوى الادارة العادية ، على ان التفريق بينهما ليس عسيراً ، فدعاوى الادارة المنبعثة عن المرافق العامة ، سواء من حيث تنظيمها او تنفيذها هي وحدها تابعة للقضاء الاداري ، اما دعاوى الادارة الاخرى فهي دعاوى عادية .

والدعاوى الادارية بالقضاء الكامل كثيرة ومتنوعة ، ولكن يمكن ردها الى الانواع الآتية :

١ — دعاوى العقود والمناقصات والامتيازات الادارية التي تعقدها الادارات العامة للمصلحة العامة ؛

٢ — دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة او تسيير المرافق العامة ؛

٣ — دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العامين وتعويضاتهم والمعاشات التقاعدية ؛

٤ — الدعاوى المنبعثة عن شغل الاملاك العامة ؛

٥ — دعاوى الضرائب المباشرة ؛

٦ — الاعتراضات على انتخابات المجالس والهيئات الادارية والمحلية ؛

٧ — دعاوى القضاء التأديبي ؛

٨ — دعاوى القضاء الحسابي ؛

٩ — دعاوى تقدير بدلات الاستملاك ؛

١٠ — جميع الدعاوى الاخرى المنبعثة عن تسيير المرافق العامة .

وسنفرد لكل من هذه الدعاوى بحثاً خاصاً في الفصول الآتية .

الفصل الأول

دعاوى العقود الادارية

كثيراً ما تحتاج الادارة الى عقد العقود المختلفة لتسيير المرافق العامة او ادارة املاكها ومصالحها الخاصة ؛ فمن هو المرجع الصالح للنظر في هـذه العقود اذا نشأ عنها نزاع بين المتعاقدين ؟ ان الجواب على هذا السؤال سيتناول المرحلتين التاليتين: مرحلة الوضع الحقوقي الحاضر ، ومرحلة ما قبل الغاء مجلس الشورى .

١ — مرحلة الوضع الحقوقي الحاضر :

ان التشريع السوري الحاضر — بعد الغاء مجلس الشورى — جعل القضـاء العادي صالحاً للنظر في جميع دعاوى العقود التي تبرمها الادارة ، لم يفرق في ذلك بين العقود ذات الطابع الاداري ، والعقود ذات الطابع المدني .

فاذا نشأ نزاع بشأن عقد من عقود الادارة ، تقام الدعوى بهذا الشأن امام محكمة الحقوق البدائية او محكمة الصلح — بحسب الحال ؛ ويكون الحـكم البدائي قابلا للاستئناف والتمييز ، والحـكم الصلحي قابلا للتمييز فقط (١) .

---

(١) على ان التشريع السوري الجديد — وان جعل دعاوى العقود الادارية من اختصاص المحاكم العادية — الا انه لا يغير من طابع هذه العقود شيئاً ، وطابعها يبقى ادارياً ولو اصبحت الدعاوى المنبعثة عنها من اختصاص القضاء العادي .

على ان هذه القاعدة ليست عامة تشمل جميع دعاوى العقود الادارية ، بل تستثنى منها « الدعاوى التي تقيمها البلديات او تقام عليها في الاماكن التي لا يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نفس ، بسبب عقود البيع والشراء او الامتيازات الممنوحة لانشاء او ادارة مصالح عمومية . — فهذه الدعاوى ظلت بحكم المادتين ٩٠ و ١٤١ المعدلتين من القرار ٥ / لر المؤرخ في ٦ كانون الثاني سنة ١٩٣٦ — من اختصاص مجلس القضاء في مركز المحافظة يفصل فيها بالدرجة الاولى (١) ، بقرارات قابلة للاستئناف امام الغرفة المدنية لمحكمة الاستئناف .

٢ — مرحلة ما قبل الغاء مجلس الشورى :

ولعل التشريع السوري الجديد جعل القضاء العادى صالحاً للنظر في العقود الادارية للاعتبارات التالية :

١ً — العقد هو اتفاق بين شخصين او اكثر يتعهدان به القيام بالتزامات متقابلة ؛
٢ً — ان العقود بوجه عام — يفترض فيها تساوي المتعاقدين ؛
٣ً — ان العقد الاداري يشبه العقود التي تجري ما بين الافراد ؛ فلا مبرر لجعل الدعاوى المنبعثة عنه من اختصاص القضاء الاداري .

غير ان هذه الاعتبارات لا تتفق مع الواقع ولا تنسجم مع التشريع السوري القائم ؛ فاكثر العقود التي تبرمها الادارة تختلف عن العقود العادية من حيث موضوعها وطبيعتها . فاما من حيث الموضوع ، فهي تتناول تنظيم المرافق العامة وتسييرها ، بينما تتناول العقود العادية مصالح خاصة ؛ واما من حيث طبيعتها ، فهي تتضمن احكاما لا تتضمنها عادة العقود العادية ، لان هذه العقود يراعى فيها بقدر الامكان تساوي المتعاقدين ، اما العقود الادارية فتجعل الادارة في وضع ممتاز

(٢) انظر ص ١٠٨ و ١٠٩ من هذا الكتاب .

بالنسبة للطرف الآخر المتعاقد معها : كأن تتضمن مثلا شروطاً تخول الادارة وحدها حق فسخ الاتفاق دون موافقة الطرف الآخر . ثم لا ننس ان تفسير العقد الاداري او تنفيذه مقيد بصالح المرفق العام الذي لا يفترض بالقضاة العاديين معرفته .

لهذه الاسباب كان التشريع القائم قبل إلغاء مجلس الشورى السابق — يجعل عقود الادارة على نوعين : العقود ذات الطابع المدني les contrats civils de l'administration وقد كانت في حال النزاع — من اختصاص المحاكم العادية ، — والعقود الادارية les contrats administratifs وقد كانت من اختصاص القضاء الاداري .

أما التفريق ما بين هذين النوعين من العقود ، فكان يستوحى من فكرة المرفق العام . فبحسب هذا الضابط ، كانت تخرج عن اختصاص القضاء الاداري ، جميع العقود التي ابرمتها السلطات الادارية بشأن ادارة املاكها ومصالحها الخاصة — لانها لم تبرم من قبل الادارة في سبيل المرافق العامة .

على ان هذا لا يعني ان جميع العقود التي تبرمها الادارات العامة في سبيل المرافق العامة ، كانت من اختصاص القضاء الاداري — في حال النزاع . فلأجل ان تكون العقود المذكورة من اختصاص المحاكم الادارية ، كان يشترط فيها أيضاً ان تكون ذات طابع اداري . وقد نصت المادة السادسة من المرسوم التشريعي ٧١ المؤرخ في ٣٠ حزيران سنة ١٩٤٧ أن دائرة القضاء في مجلس الشورى تنظر .. « في دعاوى العقود والمشتريات والمناقصات والامتيازات الادارية التي تعقدها الادارات العامة للمصلحة العامة (اي للمرفق العام) » . فيستنتج من هذا النص ان دعاوى العقود كان لا يعود النظر فيها للقضاء الاداري مالم تتوفر فيها الشروط الآتية :

آ — ان يكون العقد مبرماً من قبل الادارات العامة ،

ب — ان يكون قد عقد للمرفق العام (اي للمصلحة العامة) ،

ج — ان يكون — بطبيعته — عقداً ادارياً .

١ – في ان يكون العقد مبرماً من قبل الادارات العامة :

ويقصد بالادارات العامة أولاً الدولة ، ثم الادارات المحلية كالمحافظات والاقضية والنواحي والبلديات (١) ، واخيراً المؤسسات العامة .

ثم لما كانت الادارات العامة لا تعمل الا بواسطة موظفيها ، فهل أن كل عقد أبرمه هؤلاء يعتبر من عقود الادارة ؟ لا . فبحسب المبادىء الاساسية للحقوق الادارية ، لا تعتبر من عقود الادارة الا التي عقدها الموظف العام اثناء ممارسته الوظيفة .

٢ – في ان يكون العقد قد ابرم لمرفق عام :

ان هذا الشرط كان يخرج من اختصاص مجلس الشورى السابق ، جميع العقود التي أبرمتها الادارة في غاية غير المرفق العام ؛ فكانت المحاكم العادية وحدها صالحة للنظر في دعاوى العقود المتعلقة بالاملاك الخاصة للدولة او البلديات (٢) . وكذلك فيما يتعلق بعقود تلزيم الصيدية في الانهار والبحيرات ؛ ولئن كان مجرى النهر يعتبر من الاملاك العامة ، واستعماله في سبيل الصالح العام يعتبر مصلحة عامة ، – الا أن الصيدية ليست من هذا القبيل ، لانها من أملاك الدولة الخاصة(٣) ؛

---

(١) مجلس الشورى السوري ، — قرار رقم ١٠٨ تاريخ ١٠ / ٥ / ١٩٤٤ « حل ضمني» ، – قراررقم ٢١٧تاريخ ٢٥ /٨/ ١٩٤٧ ، « حل ضمني » .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٤٢ تاريخ ١٦ / ٦ / ١٩٤٣ ، قضية السيد احمد الشلبي ، — قرار رقم ١٥١ تاريخ ٢٢ / ٥ / ١٩٤٦ ، قضية السيد هلال بن عواد الحامدة .

(٣) محكمة الخلافات الفرنسية ، قرار مؤرخ في ١١ كانون الاول سنة ١٨٧٥ ، قضية Maisonnabe منشور في مجموعة مجلس الشورى الفرنسي ص ١٠١٢ .

لذلك كانت المحاكم العادية صالحة للنظر في دعاوى عقود تلزيم الصيدية ، وصلاحيتها في هذا الشأن صلاحية موضوعية ratione materiae (١) ، فكان لا يؤثر في هذه الصلاحية ما اذا كان العقد مصوغاً بشكل عقد اداري ، او كان يتضمن شروطاً تجعله — في حال الخلاف — خاضعاً للمحاكم الادارية ؛ وهذا يبين لنا مدى ارتباط الاختصاص الاداري بالمرافق العامة .

٣ — في ان يكون العقد ذا طابع اداري :

لئن كانت المصلحة العامة (او المرفق العام) تعرف بسهولة من بعض خصائصها ، فليس من اليسير أن نعرف ما إذا كانت الادارة قد استهدفت المصلحة العامة او المرفق العام في عقدها ام لا . فالغاية أمر باطني يصعب كشفه ، ولهذا كان لا يمكن أن تتخذ « غاية المصلحة العامة » ضابطاً كافياً لتوزيع الاختصاصات في دعاوى العقود .

ثم ان « غاية المصلحة العامة او المرفق العام » تظهر عدم كفايتها من ناحية اخرى ، فهي لا تكفي وحدها لتقرير الاختصاص الاداري . فقد تؤثر الادارة أحياناً — في تسيير المرافق او المصالح العامة — ان تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة ، وتعمد الى عقد عقودها وفقاً لاحكام الحقوق الخاصة ، لتكون خاضعة للمقاضاة أمام المحاكم العادية ؛ فلا يمتنع على الادارة في الاصل ، أن تضع نفسها بمنزلة الافراد ، وتخضع بملء ارادتها الى الحقوق العادية . ولهذا كانت عقود الادارة لا يعود النظر فيها الى القضاء الاداري مالم تستجمع الشرطين التاليين : أن تكون قد ابرمت في سبيل المرفق العام او المصلحة العامة ، وأن تكون ذات

---

(١) راجع كتاب Traité Elémentaire du Contentieux Administratif للمؤلف Appleton ص ١٨٨ .

طابع اداري . وتطبيقاً لهـذه القاعدة ، فقد اقر مجلس الشورى اللبناني (١) عدم اختصاصه للنظر في عقود الادارة المبرمـة في سبيل مرفق عام او مصلحة عامـة ، اذا كان طابعها غير اداري ؛ وقراره المؤرخ في ٢٢ كانون الثاني سنة ١٩٤٦ واضح جداً في هذا الخصوص اذ يقول :

« بما ان مجلس الشورى لا يصلح للنظر في عقود الادارة المنطبعة بالطابع المدني المحض ، كعقد استئجار سيارة شحن لاستعمالها في نقل لوازم الورشة ، ولا للنظر في تطبيق أحكام القانون المدني المتعلقـة بواجبات المستأجر تجاه المؤجر ، لأن الادارة باجرائها مثل هذه العقود تمارس أعمالاً اعتيادية يتعاطاهـا الافراد ، فتنزل منزلتهم وتخضع مثلهم لصلاحية المحاكم العادية .

وبما ان صلاحية مجلس الشورى ، بوصفه محكمة ادارية ، تتناول العقود ذات الصبغة العامة ، اي التي تجريها الادارة كسلطة عامـــة مستهدفة منها احداث أو تسيير مصلحة عامة (او مرفق عام) ، كما تتناول الافعال التي صدرت عنها في سبيل الاهداف ذاتها والحقت ضرراً بالافراد » (٢) .

فهذا الاجتهاد معقول جداً ، لأن العقود الادارية لم تكن من اختصاص القضاء الاداري في الاصل ، الا لأن المسؤولية التي تنشأ عنها هي من نوع خاص يخضع لقواعد الحقوق العامـة ؛ وبتعبير آخر ، لم يكن الاختصاص الاداري الا نتيجة طبيعية للنظام الحقوقي الخاص الذي تستعمله الادارة في عقودهـا المبرمة في سبيل المصلحة العامـــة . فاذا فضلت الادارة — في تسيير المصالح او المرافق

---

(١) ان اختصاصات مجلس الشورى اللبناني لا تختلف عن اختصاصات مجلس الشورى السوري في شيء ، ولذلك يمكن الاستشهاد باجتهاداته في معرض البحث في القضاء الاداري .

(٢) مجلس الشورى اللبناني . قرار مؤرخ في ٢٢ كانون الثاني سنة ١٩٤٦ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٦ « القسم العربي » ص ٣٣٩ .

العامـة — استعمال اصول الحقوق العادية بدلاً من اصول الحقوق العامـة ، او بعبارة اخرى اذا مارست الادارة فعاليتها عن طريق ابرام احد العقود المسماة في القانون المدني ، كانت عقودها حينئذ عقوداً عادية من اختصاص القضاء العادي ، لأن الادارة — حينما تتنازل عن امتيازاتها كسلطة عامة ، تتنازل في ذات الوقت عن امتيازها في التقاضي امام المحاكم الادارية .

وعلى هذا ، فان « غاية المرفق العام او المصلحة العامة » كانت شرطاً ضرورياً لجعل مجلس الشورى السابق صالحاً للنظر في دعاوى عقود الادارة ؛ ولكنها لم تكن كافية ، اذ كان يشترط ايضاً ان تكون الادارة — في هـــذه العقود — استعملت امتيازاتها كسلطـة عامة ، اي أن تكون الادارة قد أبرمت عقودهـا بشروط تختلف عن الشروط التي يتعاقدبها الافراد العاديون ؛ وبتعبير آخر ، كان يشترط ان يكون العقد بطبيعته من العقود التي لا يمكن لغير السلطة العامة عقده ، أي ان يكون بطبيعته ، وشكله ، ومضامينه عقداً ادارياً .

ولكن بم كان يتميز العقد دو الطابع الاداري ؟

لا الاجتهاد السوري ولا الاجتهاد اللبناني يعطياننا جوابا على هـذا السؤال . لذلك كان لا بد لنا من الرجوع الى المصدر الذي استوحيت منه اختصاصات مجلس الشورى — اي الى الاجتهاد الفرنسي . فبحسب هذا الاجتهاد ، ان العقـد المبرم من قبل الادارة في سبيل المصلحة العامة لا يكون اداريا ما لم يتوفر فيه أحد الشرطين التاليين :

— ان يشرك المتعاقد مع الادارة بتسيير المرفق العام ؛

— ان يتضمن شروطاً خارجة عن نطاق الحقوق العادية .

دعاوى عقود

« الاشغال العامة الحكومية والبلدية »

تخضع دعاوى عقود الاشغال العامة لاصول خاصة نص عليها القرار ١٢٤ المعدل المؤرخ في ١٥ شباط ١٩٢٨ ، سواء كانت هذه الاشغال العامة حكومية او بلدية ؛ فقد نصت المادتان ٤٩ و ٥٠ من القرار المذكور على انه اذا حصل خلاف بين المهندس والمقاول على مطالب هذا الاخير الناشئة عن كشف الحساب الختامي للاشغال ، فيرفع الامر الى رئيس المصلحة .

وفي حال وقوع خلاف مع رئيس المصلحة ، ينبغي على المقاول ان يرفع الى الوزير مذكرة يبسط فيها اسباب الخلاف ومقدار المبالغ التي يطالب بها ، وذلك في ظرف ثلاثة أشهر على الاكثر ابتداء من تاريخ تبليغه جواب رئيس المصلحة المشار اليه. واذا انقضت الثلاثة شهور ولم يقدم هذه المذكرة ، فلا ينظر بعد ذلك في شكواه. واذا مرت ثلاثة شهور عقب رفعه المذكرة الى الوزير ولم تبلغه المصلحة ردها ، فيمكنه حينئذ ان يعتبر مطالبه مرفوضة ، وله ان يرفع شكواه اما الى السلطة القضائية ، واما الى لجنة تحكيمية . على ان الادارة لا تجبر على التحكيم الذي لا يمكن اجراؤه الا برضاها .

واذا لم يرفع المقاول شكواه الى السلطة القضائية ، او اذا لم يبلغ — بالاتفاق مع الادارة — لجنة التحكيم المذكورة في غضون ستة اشهر عقب تبليغه قرار الوزير برد مطالبه ، فيعتبر حينئذ كأنه قبل بذلك القرار ، بحيث يصبح كل ادعاء يقدم منه بعد هذه المدة غير مسموع .

المناقصات :

جرت العادة على اعتبار دعاوى مناقصات الاشغال العامة وعقودها من صلاحية

قاضي العقود — اي المحاكم العادية الآن — سواء كانت هذه الدعاوى تتعلق باجراآت المناقصة أم بالعقد ذاته .

على انه يجب التفريق ما بين المناقصة التي تسبق العقد، والعقد الذي يأتي بعد المناقصة . فالدعاوى الناشئة عن العقد ذاته هي التي تخضع للاصول المنصوص عليها في القرار ١٢٤ المذكور ، ويعود حق الفصل فيها الى قاضي العقود .

اما المخالفات المرتكبة في اجراآت المناقصة ، فتكون محلا للدعويين الآتيتين :

— دعوى التعويض عن الاضرار الناشئة عن تسيير المرافق العامة التي سندرسها في البحث القادم ؛ وقد كانت من اختصاص مجلس الدولة ، واصبحت اليوم من اختصاص المحاكم العادية ؛ وتقام هذه الدعاوى من قبل المناقصين الخاسرين ؛

— او دعوى ابطال القرار الاداري القاضي باحالة المناقصة لاحد المتزاحمين ، وتجوز اقامة هذه الدعوى من قبل كل ذي مصلحة (المتعهدين الخاسرين اوالمكلفين) أمام المحكمة العليا .

❀❀❀

الفصل الثاني

دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة

او عن تنفيذ المرافق العامة

قد تنشأ عن الاشغال العامة او عن تنفيذ المرافق العامة اضرار للناس ، وقد تكون هذه الاضرار مادية ، مباشرة ، خاصة ، وغير عادية يقتضي معها التعويض على المتضررين . فان امتنعت الادارة عن التعويض ، ورغب المتضررون في اقامة دعوى التعويض عليها ، ففي اي القضاءين صالح للنظر في هذه الدعوى : القضاء الاداري ام القضاء العادي ؟

يختلف المرجع الصالح للنظر في هـذه الدعاوى اليوم ، عنه فيما قبل الغاء مجلس الشورى .

§ ١ — الوضع الحقوقي الحاضر

ان التشريع السوري القائم يجعل جميع الدعاوى التي تتعلق بمسؤولية الادارة(١)

---

(١) يقصد بالمسؤولية هنا ، المسؤولية المدنية دون الجزائية ، لأن المسؤولية الجزائية انما تترتب على مرتكب احدى الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات ، ولا يتصور وقوع جرم جزائي من شخص معنوي .

ثم لا نقصد بها المسؤولية التعاقدية ـ لأن هذه المسؤولية جرى بحثها في الفصل السابق المتعلق بدعاوى العقود الادارية .

من اختصاص القضاء العادي ، سواء كانت هذه المسؤولية ناشئة عن الاشغال العامة او عن تنفيذ المرافق العامة . فتقدم هذه الدعاوى اليوم الى محكمة الحقوق البدائية او محكمة الصلح بحسب المبلغ المدعى به ، ويكون الحكم الصادر عن المحكمة البدائية قابلاً للاستئناف والتمييز؛ اما الحكم الصلحي فيكون قابلاً للتمييز فحسب.

وهذه الاصول تشمل جميع دعاوى المسؤولية الادارية ، لايستثنى منها الا « طلبات التعويض عن الاضرار التي يسببها تنفيذ الاشغال العامة البلدية في الاماكن التي لا يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نفس » ؛ فهذه الطلبات لا يزال النظر فيها من اختصاص مجلس القضاء في مركز المحافظة ، فهو يفصل فيها بالدرجة الاولى — عملاً بالمادتين ٩٠ و ١٤١ المعدلتين من القرار ٥/ ل ر المؤرخ في ١٠ كانون الثاني عام ١٩٣٦ — ويكون قراره قابلاً للاستئناف امام محكمة الاستئناف المدنية[١]

§ ٢ — مرحلة ماقبل الغاء مجلس الشورى

في هذه المرحلة ، كان مجلس الشورى ينظر بالدرجة الاولى والاخيرة — في دعاوى التعويض المقامة على الادارة بسبب الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة[٢] أو تنفيذ المرافق العامة . وكان مجلس الشورى المذكور يفصل فيها بحكم قطعي ، لايقبل من طرق المراجعة سوى طلب التصحيح واعادة المحاكمة واعتراض الغير —

---

(١) انظر ص ١٠٨ و١٠٩ وما يليها من هذا الكتاب .

(٢) يستثنى من ذلك طلبات التعويض عن الاضرار التي يسببها تنفيذ الاشغال العامة البلدية — في الاماكن التي لا يزيد عدد سكانها على عشرة آلاف نفس — فهذه الطلبات لا ينظر فيها مجلس الشورى الا استئنافاً — اي بعد ان يكون مجلس القضاء في مركز المحافظة نظر فيها بالدرجة الاولى (انظر ص ١٠٨ و١٠٩ من هذا الكتاب) .

اي ان الدعاوى المذكورة لم تكن خاضعة الا لدرجة واحدة من درجات المحاكمة.

على ان قاعدة الاختصاص هذه ، وان تك سهلة واضحة ، الا انها لم تكن لتخلو اثناء التطبيق — من بعض الملابسات . فلايضاح هذه الملابسات ، لابد لنا من التفريق بين الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة والاضرار الناشئة عن تنفيذ المرافق العامة .

١ — الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة

ان الاضرار التي قد تنشأ عن الاشغال العامة — على نوعين: اضرار في الاموال واضرار في الاشخاص . ويختلف الحكم في كل من هذين النوعين .

أ — الاضرار في الاموال :

تحصل هذه الاضرار :

— إما عن حادث طارىء Accident .

— أو عن شغل الاملاك الخاصة شغلاً موقتاً .

— أو بسبب الجوار .

آ — فأما الاضرار الناشئة عن حادث طارىء سببته الاشغال العامة، فدعاواها كانت — بلا استثناء — من اختصاص مجلس الشورى ، لا فرق بين ان يكون الضرر ناجماً عن تقصير المتعهد او عن خطأ الادارة [1] . فكان يكفي في الضرر ان يكون ذا صلة بالاشغال العامة ، حتى يكون من اختصاص القضاء الاداري .

---

(١) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ١١ شباط عام ١٩٤٢ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية (القسم العربي) عام ١٩٤٥ ص ١٢١ ؛ قرار مؤرخ في ٢٤ ايار سنة ١٩٤٦ (حل ضمني) ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ ، (القسم العربي) ص ٢٠ . — مجلس الشورى اللبناني (المختلط) ، قرار رقم ١٨ تاريخ ١٩٤٠/٧/٥ .

ويلاحظ هنا — على كل حال — ألا محل للاختصاص المذكور ، مالم يكن الضرر واقعاً بسبب الاشغال العامة ذاتها ، لا بسبب استثمارها . فان الاخطاء والنواقص والاهمالات التي تقع في الاستثمار — لا تشكل اضراراً ناشئة عن الاشغال العامة ، وانما تشكل مايسمى « بحوادث الاستثمار » Les faits d'exploitation التي يعود النظر فيها الى المحاكم العادية ، كما لو وقع حادث مادي بسبب خروج احدى حافلات الترام عن الخط . اما في حال وقوع ضرر حدث اثناء الاستثمار ، ولكن من جراء الاشغال العامة ذاتها وظروف انشائها ، فكان مجلس الشورى هو صاحب الاختصاص للفصل فيه .

ب — واما الاضرار التي أصابت الاملاك الخاصة من جراء شغلها في سبيل تنفيذ الاشغال العامة — فكانت من اختصاص القضاء الاداري . — ولا نقصد هنا طبعاً حالة الاستملاك ، لان الاستملاك يؤدي الى نزع ملكية الفرد ، ويعتبر من قبيل الاستملاك كل شغل للاملاك الخاصة بصورة دائمة او يظهر انها دائمة ؛ أما بحثنا هنا فيتعلق بالاضرار الناشئة عن شغل الاملاك الخاصة شغلاً موقتاً .

ويجب ان نلاحظ هنا ان عمل السلطة العامة L'acte de puissance publique الذي يسمح بالاشغال الموقت ، هو الذي يطبع الاشغال بطابعه الاداري . فان تم الاشغال بدون هذا العمل ، او كان هذا الاذن غير مشروع او باطلاً من حيث الشكل ، او كان الاشغال جرى خلافاً للحدود والشروط المذكورة في الاذن ، لم يكن هنالك اشغال موقت بالمعنى المقصود ، وانما غصب مباشر واقع على الملكية الخاصة يخضع لاختصاص المحاكم العادية .

ج — قد تتعرض الاملاك الخاصة غير المنقولة — بسبب جوارها من الاشغال العامة — اما الى نقص في قيمتها الشرائية ، او الى نقص في بدل ايجارها . ونقص القيمة المذكور انما هو نوع من انواع شغل الاملاك الخاصة ، لا في حقيقتها

الطبيعية ، ولكن في حقيقتها الاقتصادية (١) . وهكذا فان الشغل العام l'ouvrage public قد يحدث اضراراً دائمة في الاملاك الخاصة بسبب جواره منها ؟ وهذه الاضرار – كما عرفها العميد هوريو Hauriou – هي اضرار استثنائية تصيب الاملاك المجاورة للشغل العام ، وتؤدي الى نقص قيمتها نقصاً مستمراً(٢) . فدعوى التعويض عن هذا النقص ، او بصورة أعم – عن هذه الاضرار المستمرة التي سببها جوار الاشغال العامة –، كانت من اختصاص مجلس الشورى .

٢ – الاضرار في الأشخاص :

كان يعود لمجلس الشورى وحده النظر في دعاوى التعويض المقامة على الادارة بسبب الاضرار الناشئة عن الاشغال العامة ، لان المادة السادسة من المرسوم التشريعي ٧٢ المؤرخ في ٣٠-٦-١٩٤٧ تنص على ان ينظر مجلس الشورى في دعاوى التعويض عن الاضرار الناجمة عن الاشغال العامة ...» . فهذا النص مطلق ولم يستثن الاضرار الحادثة في الاشخاص . يؤيد ذلك ماجاء في الاجتهاد اللبناني(٣)، فانه اعتبر من اختصاص مجلس الشورى دعوى التعويض عن الاضرار التي نزلت في الاشخاص من جراء حادث سيارة ، لان هذا الحادث كان مسبباً عن خلل في الطريق العام تهاونت الادارة في اصلاحه (٤) . وصلاحية مجلس الشورى هنا

---

(١) راجع كتاب La Jurisprudence administrative de 1892à1929 للمؤلف Hauriou ، الجزء الثالث ص ٣٢٩ – تعليق على قرار Verdier الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في تشرين الثاني سنة ١٩٢٢ – المنشور في مجموعة Sirey لعام ١٩٢٤ ، الجزء الثالث ، ص ٣٣ . –

(٢) راجع كتاب Précis de Droit Administratif للعميد هوريو .

(٣) ان اختصاص مجلس الشورى اللبناني – في هذا الموضوع – لم يكن يختلف في شيء عن اختصاص مجلس الشورى السوري .

(٤) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٢ حزيران سنة ١٩٤٤ منشور في النشرة =

كانت عامة مطلقة ، تشمل جميع دعاوى التعويض الناشئة عن الاشغال العامـة ، لايؤثر فيها ما لو كان الحادث ناشئاً عن خطأ الموظف العام[١] او خطأ المتعهد[٢] . فـكان يكفي ان يكون الحادث قد وقع في معرض الاشغال العامة ، لتكون دعوى التعويض من اختصاص مجلس الشورى .

ولكن هل يعني هذا ان النظر في هذه الدعاوى كان يعود الى المجلس المذكور حتى فيما لو كانت المسؤولية الادارية ناشئة عن جرم جزائي ؟ نعم ، لأن كون الدعوى المدنية ناشئة عن دعوى جزائية ، لا يغير من قواعـد مقاضاة الادارة شيئاً ، عملاً بمبدأ تفريق السلطتين القضائية والادارية . وهذا هو اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي[٣] ، وقد أخذ به الاجتهاد الاداري اللبناني[٤] .

على انه لا بد لنا من التفريق بين مسؤولية الادارة الناشئة عن جرم جزائي

—القضائية اللبنانية (القسم العربي) لعام ١٩٤٥ ص ٥٢٠ ؛ —

مجلس الشورى اللبناني (المختلط) ، قرار رقم ٣٣ تاريخ ٨ ايار سنة ١٩٤٢ ، منشور في مجموعة احكام محكمة الاستئناف ومجلس الشورى ومحكمة الخلافات المختلطة — عام ١٩٤٣ ص ٦٨ .

(١) مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ٢٢ كانون الثاني سنة ١٩٤٦ (حل ضمني)، منشور في النشرة القضائية اللبنانية (القسم العربي) لعام ١٩٤٦ ص ٣٣٩ .

(٢) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٢٤ ايار سنة ١٩٤٦ (حل ضمني) ،منشور في النشرة القضائية اللبنانية (القسم العربي) لعام ١٩٤٧ ص ٢٠ .

(٣) مجلس الدولة الفرنسي ، قرار مؤرخ في ٣٠ آذار سنة ١٩٠٦ ، منشور في مجموعة دالوز لعام ١٩٠٧ — ٣ — ١١٨ — ١١٩ (اضرار في اسوس ناشئة عن خطأ اجير المتعهد).

محكمة الخلافات الفرنسية ، قرار مؤرخ في ١٥ نيسان سنة ١٩٠٥ ، قضية Debref منشور في مجموعة Lebon ص ٤٠١ ؛ — قرار مؤرخ في ٢ ايار سنة ١٩١٤ ، قضية Provost منشور في مجموعة Lebon ص ٥٣١ ؛ — قرار مؤرخ في ٢٦ ايار سنة ١٩٢٤ قضية Lemetti منشور في مجموعة Lebon ص ٥٠٢ . —

(٤) محكمة الحقوق البدائية في بيروت (الغرفة المختلطة) ، قرار مؤرخ في ٢١ نيسان سنة ١٩٤٥ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٥٣ (القسم الفرنسي) ص ١٠٦ .

ارتكبه احد موظفيها ، ومسؤوليتها الناشئة عن جرم جزائي ارتكبه المتعهد أو اجيره ؛ فالحالة الاخيرة وحدها تتعلق بالاشغال العامة اما الحالة الأولى ، فهي تتعلق بتنفيذ المرفق العام او المصلحة العامة (١) ، التي سندرسها على حدة ، في الفقرة الآتية :

§ ٢ـ الاضرار الناشئة عن تنفيذ المرافق العامة

كان يعود لمجلس الشورى وحده النظر في دعاوى التعويض عن الاضرار الناشئة عن تنفيذ المرافق العامة . على ان هذا الاختصاص لم يجعل لمجلس الشورى عفواً ، بل لاعتبارات تتصل بالفن الحقوقي La technique juridique . ومن مبررات الاختصاص المذكور ، انه نتيجة منطقية لمبدأ تفريق السلطات (بمفهومه الفرنسي) الذي تبناه التشريع السوري ؛ ثم لما كانت مسؤولية الدولة والادارات التابعة لها ، هي مسؤولية من نوع خاص تخضع لقواعد خاصة ـ هي قواعد الحقوق الادارية ، لذلك ينبغي ان يعود النظر فيها الى قضاة اخصائيين تتألف منهم المحاكم الادارية ؛ فالمسؤولية الخاضعة لنظام حقوقي خاص ، يقتضي لها محاكم خاصة ؛ وعلى هذا ، فان الاختصاص هنا لم يكن ادارياً ، الا لأن المسؤولية ادارية .

غير أن الادارة لا تعتبر مسؤولة في موضوعنا هذا — الا بشأن الاضرار التالية :

آ — الاضرار التي لحقت بالافراد من جراء سير المرافق العامة ، وليست ناشئة عن أي خطأ .

ب — الاضرار الناشئة عن أخطاء الموظفين التي تعتبر أخطاء وظيفية des fautes de service .

يستنتج من ذلك أن الاضرار التي ليست ناشئة عن المرافق العامة ، ـ بل عن

---

(١) ان هذا التفريق بين المسؤوليتين ام فرضه علينا اسلوب البحث ، ولا تأثير له مطلقاً على قواعد الاختصاص ، فالاختصاص في الحالتين ـ كان عائداً الى مجلس الشوري .

أخطاء الموظف الشخصية les fautes personnelles du fonctionnaire [١] — لا توجب مسؤولية الادارة بل توجب مسؤولية الموظف الشخصية la responsabilité personnelle du fonctionnaire ، وكان يعود النظر فيها الى المحاكم العادية .

أما الاضرار التي ليست ناشئة عن أي خطأ ، فلا صعوبة في تعيين المرجع الصالح للنظر فيها ، فقد كانت من اختصاص القضاء الاداري ، إلاّ ما كان منها ناشئاً عن التعدي على الملكية الخاصة ، أو ما كان استثناه القانون بنص صريح .

---

(١) الاستاذ Laferrière في كتابه (Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, deuxième éd. P. 648) يعرف لنا الخطأ الشخصي بأنه الخطأ الذي يكشف لنا الرجل بمواطن الضعف فيه ، وباهوائه ، وهفواته» وبتعبير آخر ، هو خطأ الذي ينطوي على خبث الموظف . فيكون هناك خطأ شخصي لا وظيفي مثلاً ، حينما تظهر شخصية الموظف من خلال اخطاء موصوفة في الحقوق العادية ، او من خلال طريقة عملية (une voie de fait) ، او خلال عمل احتيالي (un dol) . — اما العميد هوريو (Hauriou) ، فقد استنبط تعريف الخطأ الشخصي من اجتهادات محكمة الخلافات الفرنسية ، فقال : انه الخطأ الذي يمكن فصله عن المرفق العام وقد بين لنا الاجتهاد الاداري الفرنسي ان خطأ يمكن فصله عن المرفق العام في احدى هاتين الحالتين :

آ ـ اذا وقع الخطأ اثناء قيام الموظف بعمل خارج نطاق الوظيفة (راجع قرارات مجلس الدولة الفرنسي : القرار المؤرخ في ١٤/ ايار ١٩٢٤ في قضية (Thomiaux) ، ص ٤٦٦ . ـ القرار المؤرخ في ١٩٢٥/١/٧ في قضية (Delinas) ، ص ١٢ ، ـ القرار المؤرخ في ١٤ ايار سنة ١٩٣٠ في قضية (Dupont) ص ٥٠٥ ـ وراجع بصورة خاصة قرار محكمة الخلافات الفرنسية ، المؤرخ في ٩ تموز سنة ١٩٢٨ في قضية (Ruaux) منشور في مجموعة (Lebon) ص ٨٧٢)

ب — اذا وقع الخطأ حين ممارسة الموظف عمله الرسمي ، ولكنه يشكل خطأ فادحاً ، أي جرماً جزائياً (راجع قرارات محكمة الخلافات الفرنسية : القرار المؤرخ في ١٤ كانون الثاني سنة ١٩٣٥ في قضية (Thépas) ص منشور في مجموعة (Sirey) ١٩٣٣ — ٣ — ١٧ — ، — والقرار المؤرخ في ١٤ ايار سنة ١٩٣٦ ص ١١٦١ » ،

— اما خطأ المصلحة (La faute de service) الذي يكون ملتصقاً بالوظيفة ، بحيث لا يمكن فصله عنها ، فهو كل خطأ ينطوي على الاهمال ، او قلة التبصر وعدم الفطنة ، وبتعبير آخر : ان خطأ المصلحة هو الذي ينشأ عن سوء تنظيم المرفق العام او سوء سيره وتنفيذه .

وأما الاضرار الأخرى، فكان مرجعها القضائي يختلف بحسب الحالات الآتية:

آ – **اذا كانت الدعوى مقامة على الموظف** – باعتباره هو المسؤول عن العمل الذي سبب الضرر – ينظر :

١ – **فاذا كان الضرر ناشئاً عن خطأ شخصي مستقل عن الوظيفة** ، فالموظف – في هذه الحال – مسؤول عن هذه الأضرار عملاً باحكام الحقوق العادية أمام المحاكم العادية[١] .

٢ – **واذا كان الضرر ناشئاً عن خطأ وظيفي** ، ففي هذه الحال ، لامحل لمسؤولية الموظف الشخصية ، بل المسؤولية تعود على الادارة أمام المحاكم الادارية وحدها[٢] .

ب – **أما اذا كانت الدعوى مقامة على الادارة – لاعلى الموظف** – ففي هذه الحال كانت الدعوى – بصورة مطلقة – من اختصاص القضاء الاداري ، (مالم يكن هناك نص مخالف ، أو تعد على الملكية الخاصة العقارية) ، دون أن يكون هناك مجال للتفريق مابين الخطأ الشخصي والخطأ الوظيفي[٣] .

---

(١) قرارات محكمة خلافات الفرنسية : القرار المؤرخ في ٢ حزيران سنة ١٩٠٨ في قضية Girodet ، منشور في مجموعة (Sirey) ٣ – ٨١ ، – وقرار المؤرخ في : نيسان سنة ١٩١٠ في قضية (Préfet de la côte d'or) منشور في مجموعة (Sirey) ١٩١٠ – ٣ – ١٢٩ .

(٢) محكمة خلاف الفرنسية : قرار مؤرخ في ٣ كانون الاول سنة ١٨٩٢ في قضية (Rodière) منشور في مجموعة (Sirey) ١٨٩٤ – ٣ – ١٣٣ – ، – قرار مؤرخ في ٩ كانون الاول سنة ١٨٩٩ في قضية (Deyres) مشور في مجموعة Sirey ١٩٠٠/٣/٨٩ .

(٣) راجع كتاب (Traité de la Juridiction administrative) المؤلف (Laferrière) — الطبعة الثانية ص ٦٨٣ — .

الفصل الثالث

دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العامين

وتعويضاتهم والمعاشات التقاعدية

ان رواتب الموظفين والمستخدمين العامين وتعويضاتهم ومعاشاتهم التقاعدية تشكل جزءاً من ديون الدولة والادارات العامة . ولما كانت هذه الديون تتعلق بالمرافق العامة ، لذلك كانت الدعاوى المنبثقة عنها من اختصاص مجلس الشورى السوري ، قبل الغائه .

وبالفعل كان المرسوم التشريعي رقم ٧١ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ – الملغى ينص في مادته السادسة على ان دائرة القضاء في مجلس الشورى « تنظر ... في دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العامين والمعاشات التقاعدية والتعويض » . فعملاً بهذا النص ، كانت جميع الدعاوى التي تتعلق بالرواتب او التعويضات من اختصاص مجلس الشورى ؛ ويقصد بالتعويضات المذكورة التعويضات المماثلة للرواتب والاضافات التي تلحق بالراتب الأساسي ، كعلاوة غلاء المعيشة وتعويض العائلة وتعويض الانتقال وتعويض التمثيل وتعويض الوكالة والتعويض عن الساعات الاضافية (١) .

وكذلك كان لمجلس الشورى – عملاً بنص المادة المذكورة – حق النظر

---

(١) مجلس الشورى ، قرار رقم ١٨٩ تاريخ ٧/١٠ سنة ١٩٤٦ ، قرار رقم ٢٢٠ تاريخ ١٧/١٧/١٩٤٦ ؛ قرار رقم ١٦٣ تاريخ ٢٨/١٠/١٩٤٢ ؛ قرار رقم ١١٨ تاريخ ١/١٤٦ .

في الماشات التقاعدية وما يتفرع عنها ، كحساب الراتب التقاعدي وتعويض التسريح ، وحجزه ، وحساب الخدمات التقاعدية (١) وتراكم معاشين تقاعديين . وسقوط الراتب التقاعدي ... وبالجملة ، كل امتناع كلي او جزئي عن تصفية المعاش التقاعدي . على ان مجلس الشورى لم يكن يملك حق الفصل في قضايا الجنسية والاعمار ، لأن هذه القضايا من اختصاص القضاء العادي في الاصل - وهي تشكل بالنسبة اليه - قضايا مستأخرة .

الوضع الحقوقي الراهن

اما اليوم ، بعد الغاء مجلس الشورى ، فقد اصبحت دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العامين وتعويضاتهم والماشات التقاعدية — موزعة بين المحكمة العليا والمحاكم العادية عملاً بالقانون ٨٢ المؤرخ في ١٩٥١/١/٣١ على النحو التالي :

١ — تنظر المحاكم العادية في دعاوى رواتب الموظفين والمستخدمين العامين وتعويضاتهم ، اذا كانت هذه الدعاوى تتضمن الزام الادارات العامة بصرف الرواتب او التعويضات (٢) .

اما اذا كان موضوع الدعوى ابطال عمل او قرار او مرسوم اداري ، ففي هذه الحال يعود حق النظر فيها الى المحكمة العليا (٣) .

---

(١) مجلس الشورى السوري قرار رقم ٧٤ تاريخ ٢٩/ ١٩٤١/١٠ « حل ضمني » ؛
— قرار رقم ٢٠ تاريخ ٢/٢/ ١٩٤٤ « حل ضمني » .
مجلس الشورى اللبناني ، قرار رقم ٤٨ تاريخ ٣/١٠/ ١٩٤٩ « حل ضمني » .

(٢) المحكمة العليا ، قرار رقم ٣٨ تاريخ ٢١ ايار سنة ١٩٥١ ، قضية السيد جميل بن عمر الداية ؛ — قرار رقم ١٥ تاريخ ٢١ نيسان سنة ١٩١ ، قضية السيد محمود نجيب بو عسلي ؛ — قرار رقم ١٧٢ تاريخ ١٢/٢٤ / ٩٥١ ، قضية السيد توفيق الحياني .

(٣) المحكمة العليا ، قرار رقم ٢٧ تاريخ ٢ ايار سنة ١٩٥١ ، قضية السيد كريكور ابليماتيان . - قرار رقم ١٠ تاريخ ٩ نيسان سنة ١٩٥١ ، قضية السيد خالد الخاني ، قرار رقم ٣٤ تاريخ ١٩٥١/٥/١٢ ، قضية السيد عبد الجليل الجندلي .

٢ – تنظر المحكمة العليا في دعاوى الماشات التقاعدية عن طريق دعوى الابطال (١) .

يتضح مما سبق ان المحكمة العليا فرقت بين دعاوى الرواتب والتعويضات وبين الماشات التقاعدية . فهي تجعل قضايا الماشات التقاعدية كلها قابلة لدعوى الابطال، بينما هي لا تسمع دعوى الابطال الا بشأن قسم من قضايا الرواتب والتعويضات دون القسم الآخر . فكان اجتهادها هذا محلاً للتساؤل :

آ – هل هناك فرق في الكنه ما بين قضايا الرواتب والتعويضات وبين الماشات التقاعدية ، ام ان الدعاوى التي تتناول هذه القضايا تدخل جميعها في زمرة القضاء الكامل ؟

ب – اولا تطبق في هذا الشأن الفقرة الثانية من المادة ٢١ من القانون (٥٧) المؤرخ في ٢٨/١٢/٩٥٠ – التي تنص على ان دعوى الابطال لا تقبل من متداعين يمكنهم اللجوء الى مراجعة القضاء العادي للحصول على حقوقهم – على اعتبار أن هذه الفقرة تنطبق على دعاوى الماشات التقاعدية ودعاوى الرواتب والتعويضات على السواء . – هذا وان روح القانون ٨٢ المؤرخ في ٣١/١/١٩٥١ يجعل جميع دعاوى القضاء الكامل من اختصاص القضاء العادي ، – ودعاوى الرواتب والتعويضات التقاعدية هي كلها من دعاوى القضاء الكامل كما يتضح من مراجعة كتب الفقه الاداري (٢) .

---

(١) المحكمة العليا ، قرار رقم ٣٦ تاريخ ١٦ ايار سنة ٩٥١ ، قضية السيدة اقبال بنت مصطفى حكمة باشا القوتلي ، – قرار رقم ١٦٣ تاريخ ٢٠/١٢/١٩٥١ قضية السيد محمد الحلو ، – قرار رقم ١٨٢ تاريخ ٢٧/١٢/١٩٥١ ، قضية السيد عبده شحود ، – قرار رقم ١٤٧ تاريخ ٥/١٢/١٩٥١ قضية السيد بدري بن مصطفى الشربجي .

(٢) راجع كتاب Traité élémentaire du Contentieux administratif لمؤلف Appleton ص ٤٥٣ وما يليها ، وكتاب Traité de la juridiction administrative لمؤلف (Laferrière) .



دعاوى شغل الاملاك العامة

ان لشغل الأملاك العامة اسبابا مختلفة يمكن ارجاعها الى سببين رئيسيين : اما قرار اداري ، او عقد ثنائي الطرف . وكل من هذين السببين يطبع شغل الأملاك العامة بطابعه الخاص ، بشكل يجعل بالنتيجة الشغل المذكور على نوعين : شغل ناشيء عن قرار اداري ، وشغل ناشيء عن عقد ثنائي الطرف .

١ — شغل الاملاك العامة الناشيء عن قرار اداري .

ينشأ هذا النوع من شغل الأملاك العامة عن قرار اداري ، اي عن عقد وحيد الطرف صادر عن الادارة ، وبتعبير آخر عن رخصة ادارية : كالسماح بشغل الارصفة بكراسي المقاهي ، او بمضخات البنزين ، او بالبسطات ...

فقد تنشأ عن هذا النوع من الشغل ، دعاوى فيما بين الادارة وصاحب العلاقة ، (في حال امتناع الادارة عن منح الرخصة الادارية المطلوبة ، او في حال سحبها الرخصة التي كانت منحتها سابقاً) — ، فهذه الدعاوى انما هي دعاوى ابطال تقام امام المحكمة العليا ، وسيأتي بحثها مفصلاً في الفصول القادمة .

٢ — شغل الاملاك العامة الناشيء عن عقود ثنائية الطرف .

ينشأ هذا النوع من شغل الأملاك العامة عن عقود ثنائية الطرف تبرم ما بين

الشاغل والادارة : كامتيازات الاشغال العامة والخدمات العامة . فهذه الامتيازات قد تقتضي اشغال الطرقات العامة بالسكك الحديدية او باعمدة الكهرباء ، أو بأنابيب توزيع مياه الشرب . فالدعاوى التي قد تنشأ عن هذا النوع من الشغل ــ انما هي دعاوى العقود والمشتريات والمناقصات والامتيازات الادارية ــ وقد مر معنا بحثها في احد الفصول السابقة (راجع ص ١٦٨ومايليها من هذا الكتاب).



الفصل الخامس

طعون الانتخابات النيابية

والاعتراضات على انتخابات المجالس والهيئات الادارية

كان حق الفصل في طعون الانتخابات النيابية - الى ماقبل ٢٨ كانون الاول عام ١٩٥٠ — يعود الى المجلس النيابي ذاته (١) ، بينما كان الفصل في الاعتراضات على انتخابات المجالس والهيئات الادارية من اختصاص مجلس الشورى قبل الغائه ، عملاً بالمادة الثامنة من المرسوم التشريعي ٧١ المؤرخ في ٣٠ حزيران سنة ١٩٤٧ (٢) .

اما اليوم ، فقد اصبح النظر في طعون الانتخابات النيابية والادارية من صلاحية المحكمة العليا عملاً باحكام الباب الرابع من القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول سنة ١٩٥٠ (٣) .

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٧٨ تاريخ ١٣/١٠/١٩٤٣ « حل ضمني »

(٢) تنص المادة الثامنة من المرسوم التشريعي ٧١ المذكور على ان « تبت دائرة القضاء (في مجلس الشورى) في الاعتراضات على انتخابات المجالس والهيئات الادارية والمحلية » .

(٣) تستنتج صلاحية المحكمة العليا للنظر في طعون الانتخابات الادارية :

اولاً — من عنوان الباب المذكور « طعون الانتخابات » فقد وردت فيه كلمة الانتخابات مطلقة ولم تخصص بالانتخابات النيابية ،

ثانياً — من الفقرة [٣ من المادة ١٦ من القانون المذكور التي تقول : « تبلغ رئاسة المحكمة العليا صورة عن قرارها المتعلق بالانتخابات الادارية الى رئيس مجلس الوزراء » .

والاعتراضات على الانتخابات النيابية والاداريه ، اما ان تتعلق بالعمليات الانتخابية ذاتها ، واما ان تكون خارجة عنها (١) .

١ — الاعتراضات الخارجة عن العمليات الانتخابية

ان هذه الاعتراضات اما ان تتناول أهلية التصويت ، واما ان تتناول أهلية الترشيح .

فأما النوع الاول من الاعتراضات – اى الاعتراضات التي تتناول حق التصويت، فهي من اختصاص المحاكم العادية ، لأنها تتعلق بحق مدني تعود المحافظة عليه الى السلطة القضائية (٢) ؛ تلك هي القاعدة العامة التي يجب تطبيقها مالم يقض نص مخالف بغير ذلك ؛ فتطبق هذه القاعدة مثلاً على انتخابات المجالس البلدية وعلى انتخابات المفتين ؛ ولكنها لا تطبق على انتخاب مجالس القضاء، ولا على انتخابات مجالس محافظة مدينة دمشق الممتازة ؛ فالاعتراضات على قوائم الناخبين ، فيما يتعلق بانتخابات مجالس القضاء ، يفصل فيها مجلس القضاء في مركز المحافظة بقرار قطعي غير قابل للمراجعة (المادتان ٤٧ و ١٢٨/المعدلتان من القرار ٥/ لر ؛ وأما الاعتراضات على قوائم الناخبين المتعلقة بانتخابات مجالس محافظة مدينة دمشق الممتازة ، فتفصل فيها لجنة المدينة الممتازة بقرار غير قابل المراجعة (المادة/٩ من القرار ٦/لر) .

على أن اختصاص السلطة القضائية المذكورة في فصل الاعتراضات على جداول الناخبين لا يتعارض مع حق المحكمة العليا بالفصل نهائياً في هذه الناحية التي تؤثر بالنتيجة ، على صحة الانتخابات والتعبير عن ارادة الناخبين ؛ وهذا ما اجتهدت به المحكمة العليا في قرارها الصادر برقم ٣٩ وتاريخ ٢٧ كانون الثاني ١٩٥٥ ، اد فسخت انتخابات قضاء منبج للاسباب التالية :

---

(١) يرجع الى كتب Traité élémentaire du Contentieux administratif للمؤلف Appleton ص ٥٠٢ ـ ٥١٤ .

(٢) المادة ٢١ من قانون الانتخابات« مرسوم تشريعي ١٧ المعدل المؤرخ في ١٠ ايلول ١٩٤٩

آ — ثبت لها ان الجداول التي اعلنت واعطيت الى لجان الاقتراع هي جداول قديمة،وليست الجداول الواجب تنظيمها خلال النصف الثاني من شهر كانون الثاني ١٩٥٤ ، كما يقضي بذلك قانون الانتخابات — فحرم من جراء ذلك عدد كبير من الاهلين من حق الاقتراع لعدم ادخال اسمه في الجداول ؛

ب — تداركت لجان الاقتراع هذا النقص عن طريق اعتماد الجداول الانتخابية الموجودة لدى المخاتير — مع ان هذه الجداول هي عبارة عن قوائم باشخاص غير مصدقة من مرجع رسمي — مما ترك مجالا لسوء الاستعمال. يتضح من هذا الاجتهاد ان المحكمة العليا تملك حق البحث في جداول الناخبين (التي جعلت الاعتراضات عليها من صلاحية المحاكم المدنية)، مادامت هذه الجداول تتوقف عليها صحة التعبير عن ارادة الناخبين الحقيقية .

وأما الاعتراضات الاخرى التي تتعلق باهلية الترشيح ، فينبغي تقسيم البحث بشأنها الى قسمين : أهلية الترشيح في الانتخابات الادارية . وأهلية الترشيح في الانتخابات النيابية .

١ — الاعتراضات على أهلية الترشيح في الانتخابات الادارية :

كان الفصل في هذه الاعتراضات يعود لمجلس الشورى قبل الغائه[1] . وقد كانت له في هذا الخصوص ، سلطة واسعة جداً ، إذ أنه كان يملك حق الغاء الانتخابات اذا كانت قد أدت الى فوز من ليس حائزاً على شروط الترشيح (مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ١٩٤٦/٥/٢٠ « حل ضمني » ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ « القسم العربي » ص ١٥) . غير ان مجلس الشورى لم

---

(١) مجلس الشورى اللبناني « المختلط » ، قرار رقم ٣٦ تاريخ ١٩٤٥/٥/٢٢ ؛ وقرار رقم ٤٧ تاريخ ١٩٣٥/٥/٢٧ ، — منشوران في مجموعة الاجتهاد اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٢٦ رقم ٦٧ — هذا مع العلم بان مجلس الشورى يتمتع بذات الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الشورى السوري .

يكن يملك حق الفصل في قضايا الجنسية اوالاهلية المدنية ، لانها بالنسبة اليه قضايا مستأخرة من اختصاص القضاءالعادي . هكذا كانالوضع — من الناحيةالحقوقية قبل الغاء مجلس الشورى .

اما اليوم فقد اصبح حق الفصل في الاعتراضاتالتي تتعلق باهلية الترشيح من اختصاص المحكمة العليا عملا بالباب التاسع من القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول عام ١٩٥٠ .

أحكام خاصة تتعلق بمجالس الاقضية :

على ان الاعتراضات على اهلية الترشيح لانتخابات مجالس الاقضية ، يظل النظر فيها — كما هي الحال فيما قبل — من اختصاص مجلس القضاء في مركز المحافظة الذي يفصل فيها نهائياً (المادة ١٢٨ من القرار ٥ ل.ر) .

٢ — الاعتراضات على أهلية الترشيح في الانتخابات النيابية :

كان يعود لمجلس النواب ذاته حق الفصل في الاعتراضات على صحة الترشيح للانتخابات النيابية ؛ اما اليوم فقد انتقل هذا الحق الى المحكمة العليا ، اذ تنص المادة ٢٨ من قانون الانتخابات الوارد في المرسوم التشريعي ١٧ (المعدل) المؤرخ في ١٠ ايلول ١٩٤٩ — على انه يحق « لكل ناخب ان يعترض على صحة الترشيح ، ولا يجوز تقديم الاعتراضات على قبول المرشحين الا لمحكمة الطعون المنصوص عليها في المادة ٥٣ من هذا القانون (اي المحكمة العليا) التي لها وحدها حق الفصل فيها بصورة نهائية » .

اما في حالة امتناع المحافظ او القائمقام عن اعطاء وصل بالترشيح خلال المدة المذكورة ، فيحق لطالب الترشيح ان يعترض على ذلك بمعروض بسيط غير تابع الرسوم الى اعلى محكمة في مركز المحافظة اوالقضاء ، والى محكمة الاستئناف في

العاصمة ، وعلى المحكمة الفصل في اعتراضه نهائياً خلال خمسة ايام (الفقرة الثانية من المادة ٢٧ من قانون الانتخابات) .

وتملك المحكمة العليا سلطة واسعة جداً في هذا الخصوص ، اذ تستطيع فسخ نيابة من ليس حائزاً على شروط الترشيح ؛ فقد فسخت المحكمة المذكورة بقرارها الصادر برقم ٣٠ وتاريخ ١٠ كانون الثاني ١٩٥٥ — نيابة شخص فاز بانتخابات قضاء دجلة لانه ثبت لها انه ينتسب الى عشيرة شمر الخرصا ، وهذا يحول دون قبول ترشيحه للنيابة عن الحضر ، على اعتبار ان المرسوم التشريعي ٨٢ المؤرخ في ١٩٤٩/١١/٢ ينص على تخصيص عدد من النواب لعشائر البدو الرحل بحيث يصيب عشيرة شمر الخرصا في بادية الجزيرة نائباً واحداً .

وكذلك تستطيع المحكمة العليا عملا بالمادة ٢٧ من قانون الانتخابات ، اذا ثبت لها أن المطعون بنيابته لا يحسن القراءة والكتابة — ان تعتبر نيابته باطلة حكماً .

§ ٢ — الاعتراضات المتعلقة بالعمليات الانتخابية الصرفة

١ — الانتخابات الادارية :

كان مجلس الشورى — الى ما قبل ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ — هو صاحب الاختصاص للفصل في صحة العمليات الانتخابية الصرفة ، وابطالها اذا لم تراع فيها بعض اجراآتها الاساسية ، أو كانت المخالفة المرتكبة تؤدي الى الارتياب في أمر العمليات الانتخابية وفي صحتها ؛ ولهذا كان يملك حق تقدير الناحية الاخلاقية في الانتخابات ، (مجلس الشورى اللبناني «المختلط» ، قرار رقم ٦٢ تاريخ ٩ حزيران سنة ٩٣٨ منشور في مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ، ج١ ص٢٨ رقم ٧٤) ، — وما اذا كانت النتائج المعلنة هي محصول ارادة الناخبين الحرة ؛ اذ ان صحة الانتخابات تتوقف على ذلك . فكان يستطيع مثلا — ان يدقق في الوقائع غير المشروعة التي أشير اليها كالاكراه والضغط والارهاب والحيل الانتخابية المختلفة ،

وفيما اذا كانت ذات تأثير على النتائج المعلنة (مجلس الشورى اللبناني «المختلط» ، قرار رقم ٨٧ تاريخ ٢ آب سنة ١٩٣٧ منشور في مجموعة الاجتهادات اللبنانيـة المختلطة ج ١ ص ٢٧ رقم ٧٢) . وأخيراً كان يملك حق فرز الاصوات وتعدادها لان النتائج الصحيحة لارادات الناخبين تتوقف عليهما . فهذه السلطة الواسعة التي كان يملكها مجلس الشورى السوري في هذا السبيل ، انما تنتج عن طبيعة دعاوى القضاء الانتخابي — التي هي من دعاوى القضاء الـكامل .

أما اليوم — بعد أن ألغي مجلس الشورى — فقـد أصبح حق الرقابة على الانتخابات الادارية — والسلطة الواسعة التي تقتضيها هذه الرقابة — يعودان الى المحكمة العليا .

وهنا لا بد لنا من ايراد هذه الملاحظة ، وهي انه يتضح من الرجوع الى القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ والقانون ٨٢ المؤرخ في ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ — ان خطة المشرع السوري كانت تقوم على قصر اختصاص المحكمة العليا في القضاء الاداري ، على قضاء الابطال ، — وعلى جعل القضاء الـكامل من اختصاص المحاكم العادية . لذلك نستغرب جعـل قضاء الانتخابات الادارية — وهو يدخل في زمرة القضاء الاداري الـكامل — من صلاحية المحكمة العليا .

احكام خاصة تتعلق بمجالس الاقضية :

على ان مجلس القضاء في مركز المحافظة يظل مختصاً بالفصل نهائياً في طعون الانتخابات المتعلقة بمجالس الاقضية (المادة ١٢٨ من القرار ٥ ل ر) ، وذلك طبقاً لاحكام قانون الانتخابات النيابية (المادة ١٤٩ من القرار ٥ ل ر) .

٢ — الانتخابات النيابية [١] :

كان المجلس النيابي ذاته — الى ما قبل ٢٨ كانون الاول عام ١٩٥٠ — هو

---

(١) ان الطعون في الانتخابات النيابية لا تدخل ضمن القضاء الاداري ، بل تدخل ضمن القضاء الدستوري . لكن كان من الصعب فصلها عن الطعون في الانتخابات الادارية لان القانون ٥٧ جمعها في باب واحد واخضعها لاحكام واحدة .

المرجع الصالح للفصل نهائياً في طعون الانتخابات النيابية. ولكن بصدور القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ – اصبحت هذه الطعون جميعها من اختصاص المحكمة العليا التي تفصل فيها نهائياً بقرار غير قابل لاي طريق من طرق المراجعة، حتى ولا لطلب اعادة المحاكمة (المحكمة العليا، قرار رقم ١٩٥٥/٤٦ ، – قرار رقم ١٩٥٥/٣٨).

وتملك المحكمة العليا، للقيام بمهمتها هذه، سلطات واسعة جداً، فتقوم بالتحقيق المحلي وسماع الشهود، وتدقق في الوقائع غير المشروعة التي استند اليها الطعن، وما اذا كانت ذات تأثير على النتائج المعلنة، وما اذا كانت هذه النتائج هي محصول ارادة الناخبين الحرة. فقد أبطلت هذه المحكمة انتخابات مركز داريا، لاغلاق صندوق الاقتراع قبل ربع ساعة من موعد انتهاء الاقتراع (المحكمة العليا، قرار رقم ١٩٥٥/٤٢ ، – قرار رقم ١٩٥٥/١٨)؛ كما ابطلت انتخابات قضاء طرطوس لعدم توفر حرية الناخبين ولثبوت الضغط والارهاب (المحكمة العليا، قرار رقم ١٩٥٥/٤١)؛ وأبطلت انتخابات اللاذقية لثبوت وقوع الضغط من بعض الجهات الرسمية على الناخبين ولافساد حريتهم بالرشوات علناً، معللة حكمها بان بذل المال بسخاء في وسط يسوده الفقر يعتبر مؤثراً في حرية الناخبين، سواء أكان مصدر المال المرشحون انفسهم ام شخص ثالث (المحكمة العليا، قرار رقم ١٩٥٥/١٠)؛ وكذلك فسخت انتخابات قضاء القطيفة لوجود ارقام على اكثر من الف وخمسمائة ورقة من اوراق الاقتراع، معتبرة ان الترقيم المذكور يفقد سرية الاقتراع (المحكمة العليا، قرار رقم ١٩٥٥/٣٤). – ولكنها لم تبطل انتخابات قضاء تكلخ لثبوت الترقيم، على اعتبار ان عدد الاوراق المرقمة في الصناديق بلغ ٧٨٤ ورقة، وانه اذا طرح هذا العدد من مجموع اصوات النائب التي نالها في جميع مراكز الاقتراع وهي ٥٠٤٢، يبقى الشخص المذكور هو الفائز لان اصوات الطاعن هي دون هذا العدد بكثير (المحكمة العليا، قرار رقم ١٩٥٥/٣٧).

يتضح من هنا ان المحكمة العليا لا تلجأ الى ابطال الانتخاب وفسخ نيابة النائب

المطعون في صحة انتخابه الا اذا ثبت أن الوقائع التي أشير اليها في الطعن ، كانت ذات تأثير على نتائج الانتخابات . او كانت الشروط القانونية غير متوفرة في النائب او كانت الاجراءات الجوهرية لعمليات الانتخابات ، لم تراع من قبل السلطة التنفيذية او هيئات الاقتراع .

وهذا يعني ان المحكمة العليا تتمتع في هذا الموضوع بسلطة تقديرية واسعة لا يحدها شيء .

§ ٣ — اصول الطعن في الانتخابات امام المحكمة العليا

يجري تقديم الطعن في الانتخابات بعريضة ترفع الى رئاسة المحكمة العليا مباشرة او باحدى الطرق الادارية او القضائية او بالبريد المضمون ؛ ويجب ان تشتمل العريضة ، تحت طائلة الرد شكلا — على اسم الطاعن والمطعون في صحة انتخابه ولقبهما ومهنتهما وموطنهما وبيان أسباب الطعن والنقاط القانونية التي يستند اليها .

والطعن يجب ان يقدم خلال عشرة ايام من تاريخ اعلان النتائج تحت طائلة الرد ، — ولا يقبل الا من المرشحين ذوي المصلحة ؛ فلا يقبل من غير المرشحين الا في حالة واحدة ، وهي ما اذا كان النائب لا يحسن القراءة والكتابة ، عندئذ « يحق لكل مواطن ان يطعن في نيابته امام المحكمة العليا في اي وقت كان » المادة ٢٧ من قانون الانتخابات » .

وكذلك لا يقبل الطعن الا من المرشحين الذين ليست لهم مصلحة في الطعن ، وقد ردت المحكمة العليا طعون المرشحين المسلمين بحلب في صحة انتخابات النائب غير المسلم ، لعدم صحة خصومتهم ؛ وقد عللت المحكمة المذكورة حكمها بان الطاعنين — في حال ثبوت الطعن — لا يفيدون منه شيئاً ، فضلا عن ان الطاعنين قد فازوا بالنيابة . فلم يبق لهم حق الخصومة لانعدام المصلحة الذاتية (المحكمة العليا ، قرار رقم ١٩٥٥/٣٥) .

وبعد أن تقيد العريضة فور وصولها في سجل خاص ويوضع عليها خاتم الورود، يعين رئيس المحكمة العليا مقرراً من الاعضاء (وله ان يكون هو المقرر) — فيأمر المقرر فوراً بتبليغ المطعون في انتخابه صورة عن الطعن، ويمهله للاجابة عليها اسبوعا من تاريخ التبليغ، وللطرفين أن يطلعا على اوراق الدعوى في ديوان المحكمة.

يحق للمقرر اذا وجد أن الطعن يحتاج الى تحقيق، أن يطلب من المحكمة العليا أن تأمر باجرائه عن طريق تكليف عضو أو أكثر من أعضائها أو تنيب مرجعاً قضائياً آخر، — ولمن كلف القيام بالتحقيق أن يتخذ جميع التدابير التي يراها لازمة كالخبرة والمعاينة وسماع الشهود.

وبعد ختام التحقيق ينظم المقرر تقريراً يشمل خلاصة الدعوى والمسائل المعروضة على المحكمة، ويودعه في ديوان المحكمة ليطلع عليه الطرفان ويبينا ملاحظاتهما عليه خلال اسبوع يبدأ من تاريخ تبلغهما الاعلام بايداع التقرير.

وعندها تجتمع المحكمة العليا في جلسة سرية ثم تصدر الحكم قطعياً لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة، حتى ولا طلب اعادة المحاكمة — فتبلغ رئاسة المحكمة العليا صورة عن قرارها المتعلق بالانتخابات النيابية الى رئاسة مجلس النواب، وصورة عن قرارها المتعلق بالانتخابات الادارية الى رئيس مجلس الوزراء.

هذا وقد أوجبت المادة ١٧ من القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول عام ١٩٥٠ — على المحكمة العليا ان تجز جميع قضايا الطعون خلال ثلاثة اشهر منذ انتهاء مدة الاعتراض على الانتخابات — على انه يجوز تمديد هذه المدة بقرار من مجلس النواب.

❀❀❀

الفصل السادس

دعاوى الضرائب المباشرة

ان نظام الضرائب في سوريا خاضع لنصوص تشريعية كثيرة ومختلفة، فلكل ضريبة أحكام خاصة تختلف عن أحكام غيرها من الضرائب ، غير أن بحثنا هنا لا يتناول هذه النصوص بالتفصيل ، — لانها تدخل ضمن نطاق علم المالية — وانما يقتصر بحثنا هنا على المباديء الاساسية التي تهيمن على هذه النصوص من الناحية القضائية فحسب .

ان التشريع السوري يفرق مابين الضرائب غير المباشرة والضرائب المباشرة ، فالضرائب غير المباشرة تخضع لرقابة المحاكم العادية . فكل دعوى تنشأ عن ضريبة غير مباشرة هي من اختصاص المحاكم العادية . وهذا الازدواج في الاختصاص القضائي ، انما يستند الى الاساس الاداري الذي تقوم عليه الضرائب المباشرة . فالضرائب المباشرة هي ضرائب يعين فيها نصيب كل مكلف من الضريبة بعمل اداري يسبق التحصيل . وهو انشاء قوائم تحقق باسماء المكلفين ومقدار الضرائب التي عليهم، بينما لا يوجد مثل هذا العمل في الضرائب غير المباشرة ، لان هذه الضرائب يجري تحصيلها بموجب تعرفات محددة بالقانون .

فتحقق الضريبة ـ أو بتعبير آخر ـ وجود قرار اداري بقوائم التحقق ، هو الذي يبرر اختصاص القضاء الاداري في موضوع الضرائب المباشرة .

ومن الضرائب المباشرة التي هي من اختصاص القضاء الاداري نذكر على سبيل المثال لا على سبيل الحصر :

— ضريبة التمتع ؛

— ضريبة ريع العقارات والعرصات ؛

— ضريبة الدخل ؛

— ضريبة التركات على الاموال المنقولة ؛

— رسم الري ؛

— رسم الشرفية .

فالدعاوى الناشئة عن هذه الضرائب درسناها في الفصول السابقة في معرض بحث اللجان الادارية ذات الصفة القضائية (راجع ص ٧٨ وما يليها) فنكتفي باحالة القارىء اليها .

❀ ❀ ❀

الفصل السابع

القضاء الحسابي

ان التشريع السوري القائم جعل لديوان المحاسبات حق المراقبة على جميع الواردات والنفقات العائدة للدولة والمؤسسات العامة والبلديات الكبرى – ما عدا نفقات المجلس النيابي – ، ومنحه علاوة على ذلك صلاحية القضاء الحسابي ، اذ خوله حق المراقبة القضائية على جميع الواردات والنفقات . والمراقبة القضائية هذه يمارسها ديوان المحاسبات بوصفه قضاءً اداريا une juridiction administrative فيعقد جلساته بصفة محكمة تضم الرئيس وعضوين ، وتتخذ أحكامها بأكثرية الاصوات.

واختصاص ديوان المحاسبات القضائي يتناول المعاملات السنوية العائدة لكل محاسب أو موظف مسؤول قائم بوظيفة واحدة بالاستناد الى :

١ – الحساب الشهري والاوراق المثبتة المرفقة به والتي تقدم شهريا الى ديوان المحاسبات .

٢ – الحساب الاجمالي السنوي .

ومن ابرز صفات هذا الاختصاص القضائي أن ديوان المحاسبات يمارسه حكما d'office من تلقاء نفسه ، دون حاجة الى التقاضي اليه (اي دون أن ترفع اليه أية دعوى أو شكوى) كما هي الاصول لدى القضاء العادي .

ويتبع الاسلوب القضائي La procédure inquisitoire في أصول المحاكمات لدى ديوان المحاسبات ، فالقاضي هو الذي يسير الدعوى ويوجه التحقيق ويبلغ

اصحاب العلاقة الوثائق ويعين لهم المدد ...

ثم ان هذا الاسلوب كتابي ، فالتحقيق يستند الى لوائح كتابية والقرار يبنى على تقرير خطي ينظمه أحد أعضاء المحكمة ، كما أن النائب العام يبدي مطالبته كتابة . أضف الى ذلك أن جلسات ديوان المحاسبات غير علنية .

أما مراحل القضاء الحسابي فهي التالية :

١ — التحقيق :

يجب على المدققين أن يتحروا :

آ — فيما يتعلق بالواردات :

١ً — ان حسابات الواردات الاجمالية مطابقة للقوانين والانظمة المرعية والتعليمات المذاعة بعد اخذ موافقة ديوان المحاسبات بهيئته العامة عليها؛

٢ً — ان هذه المعاملات مؤيدة بالاوراق المثبتة التي يشترطها القانون ؛

٣ً — ان ما قدمه الموظفون والمحاسبون المسؤولون من البيانات يدل على أن ما تم تحصيله من الواردات، مضافا اليه المبلغ المتأخر، هو كل ما يستحق بمقتضى القوانين والمراسيم والانظمة النافذة وانه لم يدخر جهداً في تحصيل ذلك المتأخر ؛

٤ً — انه لم يحصل تنزيل من ضريبة او رسم منصوص عليهما في القوانين دون تصديق السلطة المختصة .

ب — فيما يتعلق بالنفقات :

١ً — ان الاجازات القانونية وتأشير ديوان المحاسبات (عندما يكون هذا التأشير مفروضاً) وتصديق السلطات ذات الصلاحيـة ، قد اعطي بصورة فعلية وقانونية ؛

٢ً — ان عقد النفقات وتصفيتها وصرفها مؤيد بالاوراق المثبتة ، وقد تم

ضمن حدود الاعتمادات ووفقاً للنصوص القانونية والانظمة النافذة .

حـ – فيما يتعلق بالحسابات :

ان الجداول المبرزة منظمة وفقا للاصول ومصدقة من المراجع المختصة ومطابقة للارقام الواردة المؤيدة لها .

ثم يعمد المراقب المقرر الى فحص ملاحظات المدققين وبيانها بصورة متتابعة وينظم بشأن كل حساب شهري تقريراً يظهر فيه :

١ — الاغلاط الواجب تصحيحها ؛

٢ — السندات او الاوراق المثبتة الواجب اكمالها ؛

٣ — المعاملات الواجب ردها لمخالفتها القانون او لنقص في الاوراق المثبتة ؛

٤ — المبلغ الممكن قبوله في حساب الدولة — والمبلغ الواجب قيده على ذمة الموظف او المحاسب المسؤول .

يدرس بعدئذ احد اعضاء ديوان المحاسبات التقرير المتعلق بحساب ما مع جميع المستندات المربوطة به، ويتمه عند الحاجة بملاحظاته،وينظم مشروعا بصيغة الحكم.

٢ — الحكم :

يصدر ديوان المحاسبات حكمه على ضوء المستندات بعد سماع مطالعة النائب العام ؛ ويجب ان تكون فقرات الحكم معللة اذا تضمنت لزوم استكمال اوراق مثبتة او القاء ذمة على عاتق المحاسب او الموظف المسؤول — وان تنطوي على الامر باستخراج الصور اللازمة عنه وتبليغها الى ذوي العلاقة .

على ان هذا الحكم هو بمثابة قرار موقت غير قابل للتمييز ، يبلغ الى ذي العلاقة لاعلامه الاعباء الملقاة على عاتقه بنتيجة فحص حسابه ، والاوامر التي يجب عليه

تلبيتها [١] ؛ ويعطى مهلة شهرين ليتسنى له فحص القرار المؤقت والادلاء بملاحظاته وتقديم الاوراق المثبتة الاكمالية، واذا لم يفعل يصبح الحكم قطعياً.

وعند تلبية الاوامر وارساله الاوراق المثبتة وملاحظاته ، تفحص من قبل المراقب المقرر ، ويصدر ديوان المحاسبات حكمه القطعي الذي يتضمن مقررات ديوان المحاسبات على مطالعة النائب العام وتقرير التحقيق .

٣ — طرق المراجعة ضد احكام ديوان المحاسبات :

ان الاحكام التي تصدر عن ديوان المحاسبات اثناء مراقبته القضائية — هي احكام بالدرجة الاخيرة ، لا تقبل من طرق المراجعة الا التمييز [٢] وطلب اعادة المحاكمة اذا قدما خلال مهلة ستين يوما اعتباراً من تاريخ التبليغ .

ويمارس طرق المراجعة هذه :

---

(١) اما الاحكام التي لا تبقي على عاتق المحاسب اي التزام والتي تتضمن ابراء ذمته نهائيا تعتبر قطعية .

(٢) لقد نصت المادة الثالثة من المرسوم التشريعي ٢٠٧ المؤرخ في ١٩/٤/١٩٥٢ ، المتضمن قانون ديوان المحاسبات ، على ان « رئيس ديوان المحاسبات واعضاءه يقومون باعمالهم (ومنها القضاء الحسابي) نيابة عن السلطة التشريعية » . فهذا يعني ان الاحكام التي تصدر عن ديوان المحاسبات — تعتبر كأنها صادرة عن المجلس النيابي ، لان من مقتضى الوكالة او الانابة ان تعتبر اعمال الوكيل او المناب كأنها صادرة عن الاصيل .

ثم تقضي المادة ٣١ من المرسوم ذاته ان احكام محكمة ديوان المحاسبات تخضع للتمييز امام الغرفة المدنية لمحكمة التمييز — اي ان احكامه التي تعتبر كأنها صادرة عن السلطة التشريعية تخضع لمراقبة القضاء العادي .

او لم يكن اقرب الى الصواب ان تجعل الرقابة على احكام ديوان المحاسبات من اختصاص المحكمة العليا ، تبعاً لاختصاصها في مراقبة اعمال السلطة التشريعية (مراقبة دستورية القوانين المنصوص عليها في المادة ١٣ من الدستور ، وفي الباب الثاني من قانون المحكمة العليا ذي الرقم ٥٧ الصادر بتاريخ ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠) .

— المحاسب او الموظف المسؤول ذو العلاقة ؛

— وزير المال في صالح الخزينة ؛

— النائب العام ؛

— كل وزير في صالح وزارته أو صالح الاشخاص المعنويين العامين المكلف بمراقبتهم ؛

— الاشخاص المعنويون العامون ذوو العلاقة الذين تخضع ادارتهم المالية لمراقبة ديوان المحاسبات ؛

— الشخص الذي يمكن الرجوع عليه في تحصيل ذمة صدر حكم بها .

١ — طلب اعادة المحاكمة :

يقدم طلب اعادة المحاكمة الى ديوان المحاسبات خلال مهلة ستين يوماً من تاريخ التبليغ، فينظر فيه ويقبله اذا كان مبنياً — لصالح المدعي — على احد الاسباب الآتية:

— وجود خطأ مادي في الحسابات ؛

— سهو او قيد مكرر تحقق وجوده في الحساب ؛

— تزوير في القيود او في المستندات المبرزة المثبتة لحساب ما ـ كان له أثره في الحكم الصادر ؛

— العثور بعد الحكم على بعض الاوراق المثبتة التي يمكن ان تؤثر في الحكم.

على ان الحكم بالتصحيح او برفضه قابل للتمييز .

ولا يجوز لديوان المحاسبات ان يعمد الى التصحيح عفواً بدون طلب من أحد الاشخاص الذين يحق لهم تقديم طلب التمييز او اعادة المحاكمة .

٢ — التمييز :

كانت الاحكام النهائية الصادرة عن ديوان المحاسبات تميز الى مجلس الشورى، — اما الآن وقد الغي مجلس الشورى واعطيت المحكمة العليا اختصاصاته المتعلقة بقضاء الابطال ، ووزعت اختصاصاته الاخرى فيما بين المحاكم على اختلاف درجاتها،

فاصبحت أحكام ديوان المحاسبات النهائية تميز الى الغرفة المدنية في محكمة التمييز .

أما اسباب التمييز فهي :

— مخالفة القانون ؛

— عدم الصلاحية او تجاوز السلطة ؛

— التناقض الناتج عن حكمين مختلفين صدرا في قضية واحدة .

وعندما تنظر محكمة التمييز، سواء من قبل غرفتها المدنية او هيئتها العامة، في أحكام محكمة ديوان المحاسبات وقراراتها القطعية — يضاف اليها عضوان من ديوان المحاسبات يعينها رئيس هذا الديوان من غير الذين اشتركوا في اصدار الحكم المميز .

أما سلطات محكمة التمييز في التدقيق والحكم في قرارات ديوان المحاسبات المميزة ، فتنحصر بتصديق القرار المطعون فيه او نقضه دون ان تعدل محتوياته .

وعند النقض تعاد المستندات حكماً الى ديوان المحاسبات . فاذا أصر الديوان المذكور على حكمه الاول بعد درس الاوراق مجدداً ، وميز هذا الحكم من جديد الى محكمة التمييز ، نظرت فيه هذه المحكمة بهيئتها العامة ؛ واذا نقضت هذه الهيئة الحكم تحتم على ديوان المحاسبات تنفيذ قرار الهيئة العامة لمحكمة التمييز.

❀ ❀ ❀

الفصل الثامن

القضاء التأديبي

ان القضاء التأديبي للموظفين العامين في سوريا – موزع بين الهيئات التالية:

١ – مجلس التأديب :

وهو هيئة ادارية تحاكم من الناحية المسلكية – الموظفين العامين من المرتبة الثانية فما دون ، ما عدا القضاة واعضاء ديوان المحاسبات ومجلس التأديب والمساعدين لدى المحكمة العليا، وتجري بحقهم التتبعات القضائية .

٢ – المحاكم العسكرية او الهيئات القائمة مقامها (كالمجالس الانضباطية مثلا)

وهي تحاكم من الناحية المسلكية الموظفين العامين غير المدنيين كضباط القوى المسلحة (الجيش والشرطة والدرك) ، وأفرادها، وتجري بحقهم التعقبات القضائية.

٣ – مجلس القضاء الاعلى :

وهو يحاكم من الناحية المسلكية :

آ – الموظفين العامين من المرتبتين الاولى والممتازة ؛

ب – القضاة من جميع المراتب ؛

ج – اعضاء ديوان المحاسبات واعضاء مجلس التأديب .

٤ – المجلس التأديبي لدى المحكمة العليا :

ويحاكم المساعدين العدليين لدى المحكمة العليا – من الناحية المسلكية، ويفرض عليهم العقوبات المسلكية الخفيفة والشديدة . وهو يؤلف من ثلاثة اعضاء من المحكمة العليا يختارهم رئيس هذه المحكمة لهذه الغاية .

ولما كان موضوعنا يتعلق بالقضاء الاداري ، فان بحثنا سيقتصر على القضاء التأديبي امام مجلس التأديب ، فندرس تباعا :

١ – التتبعات القضائية ؛
٢ – التأديب بعد المحاكمة ؛
٣ – اصول المحاكمات لدى مجلس التأديب .

١ – التتبعات القضائية :

الجرم الذي ينسب الى الموظف اما ان يكون ناشئاً عن الوظيفة ، أو غير ناشيء عنها ، والحكم يختلف في كل من هاتين الحالتين :

١ – الجرم غير الناشيء عن الوظيفة :

في هذه الحالة ، تطبق على الموظف الاحكام الجزائية العادية ، – ويترتب على النيابة العامة خلال اربع وعشرين ساعة من مباشرة التتبعات القضائية – اعلام الادارة المختصة بالامر – اي الادارة التي ينتسب اليها الموظف .

٢ – الجرم الناشيء عن الوظيفة :

فيما عدا الاحوال التي يوجد فيها ادعاء شخصي[1]، لا تجوز ملاحقة الموظف

---

(١) اذا قدمت شكوى الى نيابة الجمهورية من قبل شخص يدعي وقوع ضرر شخصي =

مباشرة امام القضاء العادي لجرم ناشيء عن الوظيفة قبل احالته على مجلس التأديب، — الا اذا ظهر للمحقق ان العمل المنسوب اليه يشكل جناية، فحينئذ يجوز توقيفه مدة خمسة ايام في دمشق ومدة عشرة ايام في المحافظات بناء على طلب المحقق بمذكرة صادرة عن المحافظ فيما يتعلق بموظفي المحافظات، وعن الوزير فيما يتعلق بموظفي دمشق . على انه يتحتم على المحقق ان يرسل اضبارة التحقيق الاولى فوراً الى مجلس التأديب، وعلى هـذا الاخير ان يبت في أمر التوقيف خلال خمسة ايام او عشرة ايام حسبما يكون الموقوف من موظفي دمشق او من موظفي المحافظات — والا يخلى سبيـل الموظف فوراً. والقرار القاضي بقرار التوقيف غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة .

أما في الجرائم المشهودة فيحق لكل من رجال الضابطة العدلية ان يباشر التحقيق وفقاً للقانون على ان يعلم فوراً الادارة المختصة .

وعلى كل حال ، لا بد من احالة الموظف ـ سواء كان موقوفاً او غير موقوف ـ على مجلس التأديب لاجراء محاكمته وفقاً للاصول .

وعند انتهاء المحاكمة ، اذا قرر مجلس التأديب عدم احالة الموظف الموقوف على القضاء ، يخلى سبيله فوراً ، والقرار القاضي بالاحالة على القضاء وبعدمها ، غير تابع لأي طريق من طرق المراجعة .

٢ — التأديب بعد المحاكمة :

بعد صدور الحكم من السلطة القضائية بحق الموظف واكتسابه الدرجة القطعية، يحال الموظف على مجلس التأديب بمرسوم او قرار من السلطة التي تمارس حق

= عليه من جراء جرم ناشيء عن الوظيفة، فيمكن اجراء التعقيبات القانونية لدى الدوائر القضائية مباشرة ، اذا كان المدعي قد اقام نفسه مدعياً شخصياً وقدم كفالة يعين مقدارها المستنطق بالاتفاق مع نائب الجمهورية .

التعيين (١) ، او من قبل رئيس هيئة مفتشي الدولة ، لما كنه من الناحية المسلكية مهما يكن الحكم الصادر بحقه. ولا تأثير للحكم الصادر عن المحاكم الجزائية على أحكام المجلس التأديبي لان كلا من القضاءين مستقل عن الآخر .

٣ - اصول المحاكمة امام مجلس التأديب

١ - الاحالة على مجلس التأديب : تتم هذه الاحالة بمرسوم او قرار من السلطة التي تمارس حق التعيين بالاستناد الى اضبارة التحقيق ، او بقرار من رئيس مفتشي الدولة بناء على اضبارة التحقيق الجاري من قبل هيئة مفتشي الدولة ، ومرسوم او قرار الاحالة على المجلس قطعي وغير تابع لاي طريق من طرق المراجعة.

٢ - تحقيقات العضو المقرر : يدقق العضو المقرر في اضبارة التحقيق المحالة من قبل رئيس المجلس ، ويحق له في تدقيقاته ان يطلب ايضاحات خطية من الموظف المحال على المجلس ، وان يأخذ افادات الشهود ، وان يلجأ الى الخبرة الفنية للتثبت من بعض الامور ، وان يقوم بالتبليغات اللازمة ، بالطريقة الادارية ، وان يعين مهلا لتقديم الدفوع والردود وان يأمر بكل تحقيق يراه لازما .

واذا ظهر للمقرر — اثناء التدقيق — ان العمل المنسوب الى الموظف يشكل

---

(١) كان ينبغي ان يعطى للمجلس صلاحية النظر — من الوجهة المسلكية في امر الموظف المحال الى القضاء مباشرة دون انتظار مرسوم او قرار بالاحالة ثانية الى المجلس ، بعد ان يبت القضاء في امره من الوجهة الجزائية بحكم اكتسب الدرجة القطعية ، وان تلزم النيابات العامة بارسال ملف قضايا الموظفين رأساً الى المجلس والى الادارة التي ينتسبون اليها ، فور اقتران الحكم الصادر بها — ومهما كان شأنه — الدرجة القطعية ، منعاً لتمادي بقاء الموظف مكفوف اليد بشكل يضر بصالحه وصالح الخزينة التي قد تلزم بتأدية رواتبه عن كامل مدة انقطاعه عن عمله . فقد حدث كثيراً ان بعض الموظفين المكفوفة يدهم ظلوا سنين عدداً على هذه الحال ، ثم صدر مرسوم باحالتهم على مجلس التأديب، فبرأهم هذا المجلس من الناحية المسلكية، فاضطرت الدولة لتأدية رواتبهم عن كامل مدة كف يدهم .

جناية (١)، يحق له ان يطلب الى المجلس اتخاذ قرار بكف يد الموظف المسؤول او توقيفه ، وعلى المجلس ان يبت خلال ٤٨ ساعة في غرفة المذاكرة — في طلب المقرر.

وقرار كف اليد او التوقيف غير تابع لاي طريق من طرق المراجعة .

٣ — **المحاكمة** : بعد ان ينتهي المقرر من تحقيقاته ، ينظم تقريراً في القضية يبين فيه رأيه، ويبعث به مع اضبارة التحقيق الى الرئيس ،فيعين موعداً للجلسة ، ويدعو الموظف لاستماع افادته ودفاعه ؛ ويحق للموظف او وكيله ان يطلع — بعد انتهاء التحقيق — على جميع ادوار التحقيق ، بحضور رئيس المجلس او احد اعضائه .

يعقد مجلس التأديب جلساته بصورة سرية بكامل هيئته ، بحضور الموظف او وكيله او بحضورهما معاً ، ولا يجوز النظر في القضية غيابا الا اذا بلغ الموظف ولم يحضر ولم يرسل وكيلا عنه .

وعلى كل حال يجب على المجلس أن يتخذ قراره خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر من تاريخ وصول اضبارة القضية الى ديوانه . وقرار المجلس اما ان يتضمن الاحالة على القضاء او الحكم بالعقوبة او البراءة .

٤ — **الاحالة على القضاء** : اذا تبين للمجلس ان الامور المنسوبة الى الموظف تستوجب احالته على القضاء ، يقرر هذه الاحالة مع بيان الجرم المسند اليه والمواد القانونية التي تنطبق عليه، ويرسل هذا القرار مع اضبارة التحقيق الى المحكمة المختصة، وتبلغ صورة عنه الى الادارة التابع لها الموظف.

وفي هذه الحال لا يجوز لمجلس التأديب النظر في قضيته وما يتفرع عنها قبل ان تصدر المحكمة المختصة حكمها النهائي وان يكتسب هذا الحكم الدرجة القطعية.

ان قرار مجلس التأديب القاضي باحالة الموظف الى القضاء قطعي وغير تابع لاي طريق من طرق المراجعة .

---

(١) كان يحسن ان يمنح المقرر حق طلب كف يد الموظف وتوقيفه ، وان يمنح المجلس حق اقرار الطلب والفصل في امر التوقيف عندما يظهر ان العمل المنسوب الى الموظف يشكل احدى الجنح الشائنة — لا ان يقصر هذا الحق على الافعال الجنائية فحسب .

٥ — الحكم : الحكم اما ان يتضمن البراءة او فرض عقوبة شديدة اوخفيفة.
العقوبات الخفيفة هي التوبيخ ، قطع الراتب ، ابطال الترفيع.
العقوبات الشديدة هي التنزيل درجة واحدة ، العزل ، الطرد .
على ان عقوبة الطرد تفرض حتما على الموظف في الاحوال الآتية :
آ — اذا حكم عليه بجناية او بجنحة مشينة ؛
ب — اذا حكم بالحرمان من الوظيفة العامة او الحقوق المدنية ؛
ج — اذا حكم عليه باحدى جنح الاختلاس او اساءة استعمال السلطة او الاخلال بواجبات الوظيفة او تزوير السجلات والبيانات الرسمية او تنظيم المصدقات الكاذبة ، ما لم تكن هناك أسباب مخففة يعود تقديرها الى مجلس التأديب ؛
د — اذا ارتكب احد الاعمال المحظورة بموجب الفقرات ٣و٦و٧ والمقاطع أ ،ب، ج ، د ، ه من الفقرة ٩ من المادة ٢٣ من قانون الموظفين الاساسي[١]، ما لم

---

(١) المادة ٢٣ من قانون الموظفين الاساسي (المعدلة بالقانون رقم ٣٥٨ تاريخ ١٠ حزيران عام ١٩٤٧ :

يحظر على الموظف :

فقرة / ٣ الافضاء بمعلومات وايضاحات عن المسائل التي ينبغي ان تظل سرية بطبيعتها او بمقتضى تعليمات خاصة . يظل الالتزام بكتمان السر قائماً ولو بعد انفصال الموظف عن عمله .

فقرة / ٦ ترك العمل في سبيل الاضراب وان يتوقف عنه وان يحرض غيره من الموظفين على ذلك؛ ـ ولا يجوز لجمعيات الموظفين اوالجمعيات التعاونية ان تحرم موظفاً من عضويتها او ان تلحق بمصالحه ضرراً مادياً لامتناعه عن الاشتراك في الاضراب ؛ — يعتبر باطلاً كل اتفاق او شرط يقضي بغير ذلك .

فقرة / ٧ الانتماء الى جمعية او جماعة تتوخى اغراضاً غير مشروعة تهدد مصالح الدولة وتعرضها للخطر .

فقرة / ٩ آ — كل عمل من الاعمال التجارية او المضاربات المالية وخاصة ما كان منها متصلاً ببيانات او معلومات تصل اليه عن طريق وظيفته .

ب — شراء العقارات او المنقولات التي تطرحها الحكومة و السلطة القضائية للبيع في الدوائر التي يؤدي فيها الموظف اعمال وظيفته او التي تتصل بها .

تكن هنالك اسباب مخففة يعود تقديرها الى مجلس التأديب[1].

طرق المراجعة ضد احكام مجلس التأديب:

ان الاحكام الصادرة عن مجلس التأديب لا تقبل من طرق المراجعة الا التمييز من قبل الموظف المحكوم عليه او من قبل الادارة المختصة خلال مدة عشرة ايام ابتداء من تاريخ التبليغ .

وكانت هذه الاحكام تميز الى مجلس الشورى، اما اليوم وقد ألغي هذا المجلس، فانها تميز الى محكمة التمييز عملا بالقانون رقم ٨٢ تاريخ ١٩٥١/١/٣١. وتتناول تدقيقات محكمة التمييز هذه الاحكام من ناحية النواقص الشكلية ومخالفة القوانين فحسب، وليس لها في اي حال ان تبحث في الوقائع .

نقد :

ان اصول المحاكمة لدى مجلس التأديب تستوجب اعادة النظر ، فهي تحتاج الى اصلاح بحيث تتأمن السرعة في فصل الدعاوى .

فينبغي مثلا ان يمنح المقرر حق طلب كف يد الموظف وتوقيفه ، وان يمنح المجلس حق اقرار الطلب والفصل في امر التوقيف عندما يظهر ان الفعل المنسوب الى الموظف يشكل احدى الجنح الشائنة، لا ان يقصر هذا الحق على الافعال الجنائية فحسب.

ج — استئجار الاراضي بقصد الاستغلال في الدائرة التي يؤدي فيها الموظف اعمال وظيفته .

د — الاشتراك في الاعمال و المقاولات التي يوكل اليه تحضيرها او تنفيذها او الحصول على مصلحة اوميزة خاصة بها.

ه — الاشتراك في تأسيس الشركات او قبول عضوية مجالس ادارتها او اي منصب آخر فيها الا ان يكون مندوباً تعينه الحكومة .

(١) كان يحسن ان يعطى لمجلس التأديب حق تقدير الاسباب المخففة في جميع الحالات التي تستدعي فرض العقوبات الشديدة ، بدلاً من قصر هذا الحق على بعض الحالات فقط .

ويحسن ايضاً ان يعطى لمجلس التأديب حق تقدير الاسباب المخففـة في جميع الحالات التي تستدعي فرض العقوبات الشديدة ، بدلا من قصر هذا الحق عن بعض الحالات فقط .

واخيرا ينبغي ان تعطى للمجلس صلاحية النظر من الوجهة المسلكية ، في امر الموظف المحال الى القضاء مباشرة دون انتظار صدور مرسوم او قرار بالاحالة ثانية الى المجلس ، بعد ان يبت القضاء في أمره من الوجهة الجزائية بحكم اكتسب الدرجة القطعية . وان تلزم النيابات العامة بارسال ملف قضايا الموظفين رأساً الى المجلس أو الى الادارة التي ينتسبون اليها ، فور اقتران الحكم الصادر بها الدرجة القطعية، منعاً لتمادي استمرار حالة كف اليد بشكل يضر بصالح الموظف وصالح الخزينة التي قد تلزم بتأدية رواتبه عن كامل مدة انقطاعه عن عمله .

وقد ظهرت هذه العيوب لمجلس التأديب اثناء تطبيق قانونه خـلال السنوات الخمس المنقضية ، فنظم في عام ١٩٥٣ مشروعا بتعديل قانون مجلس التـأديب ضمنه الملاحظات المذكورة وغيرها — ولا يزال هذا المشروع قيد الدرس لدى المراجع المختصة .

❀ ❀ ❀

الفصل التاسع

جميع الدعاوى الاخرى المنبعثة عن تنفيذ الخدمات العامة

كان مجلس الشورى – الى ما قبل الغائه – هو المحكمة الاصلية في القضايا الادارية ، اي انه كان – عملا بهذا الاختصاص العام – صالحاً للنظر في كل دعوى تنشأ عن تنفيذ المصالح العامة ولم يعين لها القانون محكمة ادارية خاصة .

فتطبيقاً لهذه القاعدة العامة ، كان هذا المجلس صالحاً للنظر في دعاوى المحلات الخطرة والمقلقة للراحة (مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٤٠ تاريخ ٦/٩ سنة ١٩٤٣ — حل ضمني) ، وفي دعاوى التعويض الناشئة عن اغلاق المحلات باوامر ادارية (مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٨٥ تاريخ ٦/٤/ سنة ١٩٤٦ – حل ضمني) ، وفي دعاوى استرداد التأمينات المدفوعة الى الادارات العامة من قبل الداخلين في المناقصات العامة (مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٧٥ تاريخ ١٩٤٢/١١/٢٥) ، الخ ..

ثم تطبيقاً لهذه القاعدة ايضاً ، كانت الدعاوى الناشئة عن ادارة املاك الدولة الخاصة من صلاحية المحاكم العادية ، لان هذه الدعاوى لا تتعلق بتنفيذ المصالح العامة ؛ ولهذا كان مجلس الشورى السابق – باجتهاده المستمر – يعلن عدم اختصاصه للنظر في دعاوى عقود البيع وعقود الايجار وعقود الاشغال التي تتعلق بالاملاك الخاصة للدولة او البلديات (مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٤٢ تاريخ ١٩٤٣/٦/١٦ ؛ – قرار رقم ١٩٩ تاريخ ١٠ تموز سنة ١٩٤٦) .

فاختصاص مجلس الشورى السابق ، كان عاما يشمل جميع الدعاوى المنبعثة عن المصالح العامة ، اللهم الا الدعاوى الآتية :

— الدعاوى الناشئة عن سير القضاء ؛

— الدعاوى الناشئة عن الاعمال التي استعملت فيها الادارة — بصورة استثنائية— احكام الحقوق الخاصة ؛

— قضايا الضرائب غير المباشرة ؛

— اعمال الادارة المشوبة بحالة الـ voie de fait — أي الطريقة الفعلية «او الطريقة اللاحقوقية » (انظر ص١٤٧ من هذا الكتاب) ؛

— قضايا الحريات العامة ، والملكية الخاصة ، والاحوال الشخصية .

أما اليوم — بعد الغاء مجلس الشورى واحداث المحكمة العليا — فان جميع الدعاوى التي كان يراها مجلس الشورى بوصفه محكمة ادارية أصلية — تداصبحت من اختصاص المحاكم العادية : الصلحية او البدائية بحسب الحال .

❀❀❀

الجزء الثاني

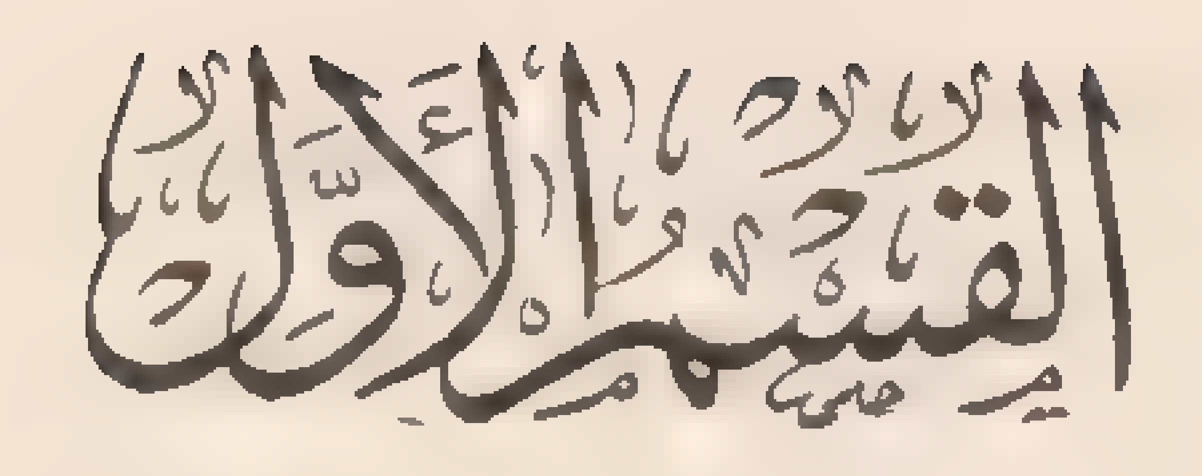
دعاوى قضاء مشروعية المقررات الادارية

يسود الدستور السوري – كما يسود الدستور الفرنسي والدستور اللبناني، مبدأ اساسي او فكرة عامة هي ان القانون ملزم للجميع على السواء، اي انه ملزم لرجال الادارة وللقضاة كما هو ملزم للافراد . وهذا المبدأ الاساسي يحد من نشاط الادارة ويحصره في نطاق معين ، اذ يوجب عليها ان تجعل نشاطها موافقاً للاحكام القانونية، والا تتجاوز على نطاق القانون . ولكن يوجد لدى اغلب رجال الادارة ميل طبيعي الى تجاوز الحدود المرسومة لهم بالقوانين، والى اساءة استعمال سلطاتهم. فلضبطهم عن تجاوز حدود سلطتهم – وبتعبير اصح ، لردهم الى جادة المشروعية ، اخذ المشترع السوري باسلوب المراقبة القضائية لمشروعية المقررات الادارية. وهذه المراقبة انما تستهدف أموراً ثلاثة :

١ – **مصلحة الادارة** : لان هذه المراقبة من شأنها ان تقوم الادارة وان تحملها على انتهاج السبل القويمة ، ولا شك ان مصلحة الادارة تقضي بأن تكون اعمالها مشروعة ؛

٢ – **مصلحة الافراد** : لان المراقبة المذكورة تحميهم وتحمي مصالحهم ضد تحكم رجال الادارة وتصرفاتهم التعسفية ؛

٣ – **مصلحة القانون** : لان مراقبة المشروعية تساعد على تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً .



القسم الأول

دعوى الابطال

الفصل الأول

الصفات العامة لدعوى الابطال

دعوى الابطـال هي طريق قضائي في مراقبـة مشروعية المقررات الادارية النافذة ، يمارسها الاشخاص المتضررون من المقررات الادارية غير المشروعـة ، ليحصلوا بواسطتها على ابطال المقررات المذكورة .

من هذا التعريف المستمد من مجمل قانون المحكمة العليا ، نستنتج الصفـات العامة الآتية لدعوى الابطال :

١ — انها ليست مراجعة ادارية recours administratif أي مراجعة السلطة الادارية العليا بصدد قرار اداري صادر عن السلطة الدنيا ، بل هي مراجعة قضائية recours juridictionnel مقدمة الى محكمة عليا .

٢ — انها تختلف عن دعوى القضاء الـكامل في الأمور التالية :

آ — انها تقام ضد القرار الذي يطلب ابطاله ـ لا ضد الاشخاص الاداريين؛

ب – ان موضوعها قرار اداري نافذ — لا أعمال منفذة وحقوق شخصية وتعويضات ؛

ج — انها تهدف فقط إلى إبطال المقررات غير المشروعة — بينما يهدف القضاء الكامل إلى الاعتراف بحق مهضوم والتعويض عنه ؛

٣ — انها مراجعة قضائية بشأن إلغاء قرار اداري صرف ، ومن هنا تختلف عن المراجعة التمييزية التي هي مراجعة بشأن إلغاء أو نقض حكم قضائي ؛

٤ — انها تقدم الى المحكمة العليا ، ومن هنا تختلف عن المراجعة التمييزية الادارية التي تقدم — اليوم — الى محكمة التمييز في غرفها المدنية ؛

٥ — انها المراجعة الاصلية في مراقبة مشروعية المقررات الادارية الصرفة ، ومعنى ذلك انه عند عدم وجود مراجعة أخرى خاصة عينها القانون ، فان الاعتراض على مشروعية المقررات الادارية تقدم حتماً الى المحكمة العليا بطريق دعوى الابطال ؛

٦ — ان هذه الدعوى هي أنجع وسيلة لضبط الادارة ضمن نطاق المشروعية ، وحماية الافراد من تعسف رجالها ، كما هي أنجع وسيلة لايجاد ادارة صالحة عن طريق تقويم اعوجاجها .

وفي الواقع ان الفرد — بدفاعه عن مصالحه الخاصة في هذه الدعوى — يلفت نظر السلطات العليا — بطريق غير مباشر — إلى الاخطاء التي ترتكبها الادارة والتي يحسن وضع حد لها .

هذه الصفات العامة — وبصورة خاصة الصفة الاخيرة — يجب ان تظل دوماً حاضرة في اذهاننا إذا أردنا أن نتفهم تفهماً صحيحاً الشرائط الشكلية لدعوى الابطال ، وأسباب الابطال ، ومدى صلاحية المحكمة العليا في الحكم .

وقد كان قضاء المشروعية يمارس حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ (تاريخ الغاء مجلس الشورى) ، من قبل مجلس الشورى بالطرق التالية :

— الدعوى التمييزية ؛

— دعوى التجاوز على حدود السلطة ؛

— دعوى تقدير مشروعية المقررات الادارية .

أما الان فقد وزع قضاء مشروعية المقررات الادارية بين المحكمة العليا ومحكمة التمييز؛ فاصبحت الدعاوى التمييزية الادارية من اختصاص محكمة التمييز ، ودعوى الابطال من اختصاص المحكمة العليا . وقد سكت الدستور والقانون عن دعوى تقدير مشروعية المقررات الادارية — وفي رأينا ان هذه الدعوى من اختصاص المحكمة العليا، لانها فرع من دعوى الابطال، فيجب الحاقها بها من حيث المرجع القضائي.

ثم ان تدقيقات المحكمة العليا في قضاء الابطال تتناول المقررات الادارية المطعون فيها من حيث قانونيتها ودستوريتها ، بينما كانت تدقيقات مجلس الشورى السابق تتناول قانونية المقررات الادارية فحسب، ولا تتناول مطلقاً دستورية المقررات المذكورة.

وعلى هذا نستطيع القول ان الدستور الجديد قد وضع في هذه الناحية مفهوما جديداً مباركا لمدى مراقبة المشروعية لم يكن موجوداً من قبل .

❀ ❀ ❀

الفصل الثاني

الشرائط الشكلية لدعوى الابطال

الشرائط الشكلية هي الشرائط التي يجب توفرها لقبول الدعوى شكلاً من قبل المحكمة العليا؛ وإلا ردت الدعوى قبل النظر فيها من حيث الموضوع .

وتنقسم هذه الشرائط إلى اربعة اقسام :

— شروط تتعلق بالقرار المطعون فيه ؛

— شروط تتعلق بصفة المدعي ؛

— شروط تتعلق بالمهلة القانونية لاقامة الدعوى ؛

— شرط عدم وجود طريق قضائي آخر لحصول المدعي على حقه .

١ — الشروط المتعلقة بالقرار المطعون فيه

يمكن اجمال الشروط الشكلية المتعلقة بالقرار المطعون فيه ـ بالصيغة التالية :

« لا تقام دعوى الابطال إلا على مقررات ادارية بحتة لها صفة النفاذ (أو قوة التنفيذ) ومن شأنها الاضرار » (المادتان ١٨ و ٢٠ من قانون المحكمة العليا رقم ٥٧ تاريخ ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠)[1] .

---

(١) المادة ١٨ من قانون المحكمة العليا : « تفصل المحكمة العليا ... في دعاوى ابطال الاعمال والقرارات والمراسيم الادارية».

==

فيشترط اذن من هذه الناحية ، لقبول دعوى الابطال شكلاً :

١ — أن يكون هنالك قرار ؛

٢ — أن يكون القرار المطعون فيه ادارياً بحتاً ؛

٣ — أن يكون له صفة النفاذ (أو قوة التنفيذ) ؛

٤ — أن يكون من شأنه الاضرار .

١ — وجود القرار L'existence d'une décision

ان سماع دعوى الابطال يفترض — بالدرجة الاولى — وجود قرار يراد ابطاله ، لان دعوى الابطال تستهدف ابطال المقررات غير المشروعة الصادرة عن الادارة :

ان هذا الشرط كان محلاً لتفسير خاص من قبل مجلس الدولة الافرنسي فيما يتعلق :

بالمقررات الباطلة والغير موجودة حقوقياً Les actes inexistants .

— بسكوت الادارة Le silence de l'Administration .

١ — المقررات الباطلة :

ما هو مصير المقررات الباطلة التي لا وجود لها لانها صادرة عن ارادة غير معتبرة قانونياً ؟

كان اجتهاد مجلس الدولة الافرنسي في بادىء الامر يقضي بعدم سماع دعوى الالغاء ضد هذه المقررات ، لانها بحسب التعريف — غير موجودة حقوقياً .

= المادة ٢٠ من قانون المحكمة العليا : لا تقام دعوى الابطال الا على المراسيم والقرارات والاعمال التي لها قوة التنفيذ ومن شأنها الاضرار .

وكان على حق اذ رأى ان لا مجال لالغاء قرار غير موجود ؛ (مجلس الدولة الافرنسي ، القرار المؤرخ في ٢١/٢/١٨٩٠) .

ولكنه خشي فيما بعد ان يفسر عدم سماع الدعوى بأنه تصديق ضمني للقرار الباطل المطعون فيه . فعدل اجتهاده بمرونة تستحق الاعجاب ، وصار يسمع الدعوى ضد هذه المقررات ويقرر انها باطلة من ذاتها — دون ان يلفظ الابطال ؛ (مجلس الدولة الافرنسي ، القرار المؤرخ في ١٠ / ١ / ١٩٠٨ — والقرار المؤرخ في ٢٨ / ١٠ / ١٩٣٢) .

اما في سوريا ، فلم تعرض مثل هـذه المشكلة على مجلس الشورى السوري ، ولئن عرضت اليوم على المحكمة العليـا ، فلا نرى مانعاً من اتباع اجتهاد مجلس الدولة الافرنسي بهذا الصدد .

٢ — سكوت الادارة :

ماذا يكون وضع الدعوى في حال سكوت الادارة عن الجواب — اي في حال عدم صدور ارادة عنها ؟ لقد اوجد مجلس الدولة الافرنسي اجتهاداً من شأنه ان يعتبر سكوت الادارة شهرين بمثابة قرار ضمني بالرفض . وبهذا اصبحت الادارة عاجزة عن التهرب من المراقبة القضائية — اذ لم يعد يجديها اعتصامها بالسكوت .

لقد تبنت قوانين مجلس الشورى السابقـة هذا المبدأ . ثم اقره قانون المحكمة العليا مع تعديل في المدة ، اذ جعل سكوت الادارة مدة شهر واحد كافياً لاعتباره قرار ضمني بالرفض[1] .

---

(١) الفقرة الرابعة من المادة ١٩ من قانون المحكمة العليا : يعتبر سكوت السلطة الادارية خلال شهر من تاريخ استلامها العريضة قراراً ضمنياً بالرفض يجوز للمتضرر الطعن فيه .

٢ — المقررات الادارية البحتة :

يقصد بالمقررات الادارية البحتة القرارات ذات الطابع الاداري البحت الصادرة عن سلطة ادارية . اذ يجب ان يكون القرار اولاً : صادراً عن سلطة ادارية ، ثانياً : ان يكون ذا طابع اداري بحت ، حتى يصح اعتباره قراراً ادارياً بحتاً .

١ — يجب ان يكون القرار صادرا عن سلطة ادارية :

بحسب تعريف المقررات الادارية — لاتقام دعوى الابطال الا على قرار صادر عن سلطة ادارية .

يستخلص من هذه القاعدة ان المقررات التالية خارجة عن نطاق دعوى الابطال:

آ — المقررات الصادرة عن هيئات تشريعية — ليست قابلة لدعوى الابطال — حتى ولو كانت هذه المقررات ادارية من الناحية المادية . وعلى هذا فان مناقشات هذه الهيئات والقوانين التي تصدق بعض العقود ، وان كانت لا تشكل من حيث الموضوع ، سوى مقررات ادارية — تخرج عن اختصاص المحكمة العليا في دعوى الابطال .

ب — المقررات الصادرة عن السلطة القضائية — لا تسمع دعوى الابطال ضدها عملا بمبدأ فصل السلطتين القضائية والادارية ، وعملا بالفقرة الثانية من المادة ٢٠ من قانون المحكمة العليا [١] . وان عدم قابلية الابطال لا تشمل الاحكام القضائية [٢] فحسب ، بل جميع المقررات التي تتعلق بسير القضاء :

---

(١) الفقرة الثانية من المادة ٢٠ « لا تقبل هذه الدعاوى على الاعمال والقرارات القضائية»

(٢) مجلس الشورى ، قرار رقم ٢٠٩ تاريخ ١٧/٧/١٩٤٦ قضية السيد فؤاد العادي.

كالمقررات المتعلقة بالتحقيق او بتنفيذ الحكم[1] الخ ...

ج – **العقود الثنائية الطرف** : Les actes bilatéraux ليست محلاً لدعوى الابطال ، لانه يشترط لهذه الدعوى كما ذكرنا سابقاً – ان يكون العقد المطعون فيه وحيد الطرف . وان المادة العشرين من قانون المحكمة العليا صريحة بهذا الشأن اذ تقول : « لا تقام دعوى الابطال الا على المراسيم والقرارات والاعمال التي لها قوة التنفيذ ومن شأنها الاضرار » .

د – **واخيرا المقررات الشفهية**[2] Les actes oraux تخرج عن نطاق دعوى الابطال المقررات الشفهية ، اذ ان الفقرة الثالثة من المادة ٢٤ من قانون المحكمة العليا تشترط أن يرفق استدعاء الدعوى بصورة عن القرار اوالمرسوم المطعون فيه – ولا يمكن الاستحصال على صورة عن قرار شفهي – اذ في الحصول على مثل هذه الصورة يفقد القرار صفته الشفهية .

اذن لا تكون المقررات قابلة لدعوى الابطال مالم تكن صادرة عن سلطة ادارية . ولا حاجة للقول طبعاً ان هذه السلطة يجب ان تكون سورية بحتة ، فمن البديهي الا تكون قابلة لدعوى الابطال ، المقررات الصادرة عن سلطة اجنبية ، او المقررات ذات طابع مختلط بين سوري واجنبي . ولقد اثيرت هذه القضية لاول مرة امام مجلس الشورى السوري بصدد دعوى قدمت اليه بطلب الغاء قرار صادر

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٩١ تاريخ ١٩٤٨/١/٢٣ قضية السيد صالح الحجار وشركاه .

(٢) يقول الاستاذ (Bonnard) ان مجلس الدولة الافرنسي قبل مبدأ سماع دعوى الالغاء ضد القرارات الشفهية ، ويستشهد بالقرار المؤرخ في ١٩٣١/١/٩ في قضية (Cadel) المنشورة في مجموعة (Sirey) ، ١٩٣١ – ٣ – ٤١ . على اننا لانشاركه هذا الرأي للاسباب التي اوردناها .

عن المجلس الاعلى للمصالح المشتركة السورية اللبنانية، فرد مجلس الشورى السوري هذه الدعوى لعدم الاختصاص، لان القرار المطعون فيه ليس صادراً عن سلطة سورية صرفة[1] . وقد اجتهد مجلس الشورى اللبناني ذات الاجتهاد في هذا الصدد قائلا ان المجلس الاعلى للمصالح المشتركة منظمة سورية لبنانية — لا لبنانية فحسب وان سماع الدعوى ضد المقررات المذكورة من شأنه ان يمس السيادة القضائية السورية[2] .

٢ — يجب ان يكون القرار ذا طابع اداري de nature administrative

ان صدور القرار عن سلطة ادارية شرط ضروري في القرار الاداري ، ولكنه غير كاف ، فيجب ايضاً في القرار الصادر عن الادارة ان يكون ذا طابع اداري بحت .

بموجب هذا الشرط ، تخرج عن نطاق دعوى الابطال :

آ — المقررات الصادرة عن السلطة الادارية ولكنها ذات طابع تشريعي

ونورد فيما يلي بعض هذه المقررات على سبيل المثال لا على سبيل التعداد الحصري :

— مقررات المفوض السامي المتخذة سابقاً في أمور تشريعية او تنظيمية ؛

— المقررات المتخذة سابقاً من قبل رئيس حكومة سوريا في أمور تشريعية قبل وضع الدستور موضع التنفيذ ؛

— المراسيم التشريعية بعد تصديقها من قبل المجلس النيابي ؛

---

(١) مجلس الشورى السوري — قرار رقم ٨٩ عام ١٩٤٧ ، قضية السيد وديع خباز .

(٢) مجلس الشورى اللبناني — قرار مؤرخ في ١٩٤٦/٢/٢٦ ، قضية السيد نديم الخطيب (منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ — القسم الافرنسي ، صحيفة ١) .

— المراسيم التشريعية المتخذة في عهود حجبت فيها المجالس التشريعية .

ب — المقررات الصادرة عن السلطة الادارية ولكنها ذات طابع قضائي

كالمقررات والمذكرات الصادرة عن المحافظ — بوصفه احد اشخاص الضابطة القضائية — او المقررات الصادرة عن مجلس القضاء الاعلى ووزير العدل اثناء ممارستهما سلطتهما المتعلقة بالسهر على سير القضاء . ثم تخرج عن نطاق دعوى الابطال ايضاً المقررات الصادرة عن هيئات ادارية لها صفة المحاكم الادارية ، كمجلس القضاء في مركز المحافظة بوصفه قلم قضايا، ولجان ضريبة التمتع ، ولجان ضريبة الدخل، ولجان ضريبة المسقفات، واللجنة التحكيمية لفرض رسم الشرفية الخ ...

٣ — المقررات التي لها صفة النفاذ (او قوة التنفيذ)

الشرط الثالث المتعلق بالقرار المطعون فيه هو ان يكون لهذا القرار صفة النفاذ (او قوة التنفيذ[١]) ، اي ان يكون قابل التنفيذ — وبتعبير آخر ان يكون له مفعول او اثر حقوقي . فلا تجوز اقامة دعوى الابطال ضد مقررات لا تتمتع بهذه الصفة .

فتخرج عن نطاق دعوى الابطال بموجب هذا الشرط :

— الاعمال المادية

— المقررات التي ليس لها مفعول حقوقي

١ — الاعمال المادية : ان الاعمال التي ليس من شأنها ان تحدث اثراً حقوقياً بل اثراً مادياً فحسب ، لا تخضع لدعوى الابطال ، كتدابير التنفيذ التي يقوم

---

(١) الفقرة الاولى من المادة /٢٠/ من قانون المحكمة العليا :

« لا تقام دعوى الابطال الا على المراسيم والقرارات والاعمال التي لها قوة التنفيذ » .

بها موظفون لاسلطة حقوقية لهم . فهذه التدابير لا تغير ولا تعدل شيئاً في الوضع الحقوقي السابق الذي اوجدته مقررات سابقة اتخذتها السلطات المختصة . وهذه التدابير التي ليس لها اثر حقوقي انما تخرج عن نطاق دعوى الابطال، لان قرار الابطال الذي تستهدفه هذه الدعوى انما يلغي - من الناحية العملية الواقعية — اثراً او مفعولاً حقوقياً ، لا نتيجة مادية . وبتعبير آخر ، ان قرار الابطال يجدي مثلاً إذا الغى قراراً ادارياً يقضي بهدم دار معينة قبل تنفيذه ، — ولكن بعد أن يتم التنفيذ ، فما فائدة قرار الابطال ؟ لذلك فان الاعمال المادية تكون محلا لدعوى التعويض لا لدعوى الابطال .

٢ — المقررات التي ليس لها مفعول او اثر حقوقي .—ليست الاعمال المادية وحدها هي التي تخرج عن نطاق دعوى الابطال ، بل تخرج عن نطاقها أيضاً المقررات التى ليس لها قوة التنفيذ ، لانهالا تغيرشيئاًفي الوضع الحقوقي السابق [1] أي لانها لا تحدث مفعولاً او اثراً حقوقياً . ومن هذه المقررات :

آ — **البلاغات والتعليمات** : ان البلاغات والتعليمات الادارية هي بيانات توجهها السلطة العليا الى موظفيها ليسترشدوا بها في ممارسة وظائفهم — دون ان تضيف شيئاً على الانظمة السابقة ؛ فبهذا المعنى، تخرج البلاغات والتعليمات الادارية عن دعوى الابطال ، باعتبار انها لا تحدث أثراً أو مفعولاً حقوقياً .

وتظل هذه البلاغات غير قابلة لدعوى الابطال ، مادامت لا تتضمن الا بيانات وتفسيرات لاحكام قانونية أو نظامية سابقة . — اما اذا تجاوزت الادارة حدود البيانات الايضاحية والتفسيرية الى احداث آثار حقوقية تحت ستار البلاغات والتعليمات ، فحينئذ تكون اعمالها هذه خاضعة بملء الحق لدعوى الابطال .

ب — **تدابير التحقيق** : ان تدابير التحقيق كالآراء ، وتنظيم الاضبارات ،

---

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار مؤرخ في ٦ - ٤ - ١٩٣٨ (منشور في مجموعة الاجتهادات المختلطة اللبنانية ، الجزء الاول ص ٦ رقم ١٤) .

وتحضير المشروعات ، والقيام بالتحقيقات الخ .. التي تستنير بها الادارات العامة قبل اتخاذ القرارات — لا تسمع دعوى الابطال ضدها لأنها تدابير اعدادية (تحضيرية).

ولقد رد مجلس الشورى السوري دعوى ضد قرار من هذا القبيل ، معتبراً ان عدم تسجيل اسم الموظف في جدول الترفيع من قبل اللجنة المختصة، انما هو قرار اعدادي ليس له قوة التنفيذ (١) ؛ كما رد دعوى أخرى بطلب الغاء قرار ليس له الا صفة استشارية (٢).

ج – الانذارات والتبليغات الادارية ومدعيات الادارة .

ان الانذارات هي أعمال تسبق المقررات ، وتكتفي بتذكير الافراد ببعض الواجبات التي تفرضها عليهم القوانين والانظمة المرعية . فمثل هذه الاعمال ليست محلا لدعوى الابطال، لانها لا تضيف شيئاً جديداً على الوضع الحقوقي القائم ،وليس لها صفة القرار الذي يتمتع بقوة التنفيذ .

وكذلك الحكم بشأن التبليغات التي توجهها الادارة الى الافراد ذوي العلاقة، لاعلامهم عن طريقها — بالقرار المتخذ ، — وبشأن مدعيات الادارة التي لا تشكل قراراً ما ، وليس لها أثر حقوقي .

د – المقررات التي ليست نافذة بذاتها :

ان المقررات التي ليست نافذة بذاتها تخرج أيضاً عن نطاق دعوى الابطال، مالم تقترن بموافقة السلطة الوصائية أو بتصديق السلطة العليا المختصة . وقد رد مجلس الشورى الدعوى ضد قرار صادر عن مجلس الوزراء يقضي بصرف موظف من

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٣٤ تاريخ ٢٣ ـ ٢ ـ ١٩٤٤ قضية السيد عبد الكريم السمان .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٣٣ تاريخ ١٥ ـ ٥ ـ ١٩٤٦ قضية السيد حسن الشموط .

المرتبة الثانية من الخدمة ـ لان هذا القرار لم يقترن بتصديق رئيس الجمهورية بشكل مرسوم، فلم يسمع الدعوى ضده (١) .

٣ ـ المقررات التي من شأنها الاضرار :

ان الشرط الاخير فيما يتعلق بالقرار المطعون فيه هو أن يكون من شأنه الاضرار (٢) بمصالح المدعي؛ فالمقررات التي لا تضر بالمدعي ليست قابلة لدعوى الابطال — حتى ولو كانت قرارات ادارية بحتة . فبموجب هذا الشرط لا يكون قابلاً لدعوى الابطال :

اولا ـ القرار الذي اتى مصدقاً لقرار سابق :

لان القرار الذي من شأنه الاضرار إنما هو القرار السابق ـ لا القرار المصدق.

ثانياً ـ القرار الذي رجع عنه مصدره، لانه في هذه الحالة، قد زال من الوجود (٣)، ولا يتصور اقامة دعوى الابطال على قرار غير موجود .

٢ ـ الشروط المتعلقة بالمدعي

Les Conditions Relatives au Requérant

لا يجوز سماع دعوى الابطال ما لم تتوفر في المدعي صفتان : الاهلية والمصلحة،

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٩ تاريخ ٢٠/١/ ١٩٤٣ قضية السيد عوني عبد الهادي .

(٢) الفقرة الاولى من المادة ٢٠ من قانون المحكمة العليا : لا تقام دعاوى الابطال الا على المراسيم والقرارات والاعمال التي ... من شأنها الاضرار » .

(٣) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٤١ تاريخ ٤ ـ ٣ ـ ١٩٤٢ قضية السيد يوسف كناني ، ـ قرار رقم ١٦٧ تاريخ ١٩ ـ ٦ ـ ١٩٤٦ قضية السيد وجيه التكريتي ؛ ـ قرار رقم ٣٢٣ تاريخ ١ ـ ٥ ـ ١٩٤٦ قضية السيد سعاد العظم .

ومعنى ذلك ان المدعي يجب ان يكون ذا أهلية المقاضاة والمثول امام المحاكم [١] ، وان تكون له مصلحة خاصة في ابطال القرار المطعون فيه .

ان الشرط الاخير قد يبدو لنا غريباً وغير متفق مع دعوى الابطال ، اذ يفترض في قضاء المشروعية ، سماع دعوى الابطال من أي شخص كان ذا أهلية بدون أي شرط أو أي قيد آخر ، لان مراقبة المشروعية لها مساس بالمصلحة العامة.

ولكن اذا تعمقنا في البحث ، وجدنا ان شرط المصلحة الخاصة منسجم تماماً مع غرض دعوى الابطال، وأنه قيد ضروري من الناحية العملية للاسباب التالية :

أولا — ان دعوى الابطال في الواقع ، هدفها مراقبة مشروعية المقررات الادارية — لا باعتبار أن هذه المقررات مجردة ، بل باعتبارها مضرة بمصالح الافراد.

ثانياً — ان مراقبة مشروعية المقررات الادارية عن طريق دعوى الابطال — إنما تستهدف في الأصل ايجاد ادارة صالحة ، ولا سبيل الى ذلك اذا جعلت دعوى الابطال طليقة من قيد المصلحة الخاصة ، لان التسامح في هذا الباب من شأنه أن يمهد السبيل أمام الدعاوى الكيدية ويؤدي الى اضطراب الادارة .

فالمصلحة الخاصة لا تطلب في دعوى الابطال كشرط قانوني خالص — كما هي

---

(١) تراعى بشأن الافراد قواعد الاهلية والوكالة التي نص عليها القانون المدني . اما فيما يتعلق بالأشخاص المعنويين ، فتختلف قواعد الأهلية بالنسبة اليهم .

فالجمعيات والنقابات تطبق عليها في هذا الشأن احكام انظمتها الاساسية ؛ والشركات التجارية يمثلها المدير او مجلس الادارة بحسب ما تكون من شركات التضامن او الايصاء و من الشركات المغفلة .

ومن البديهي انه يشترط لقبول مبدأ التمثيل — ان تكون هذه الاشخاص المعنوية مؤلفة ومشكلة بصورة مشروعة . فلا تسمع الدعوى من شخص معنوي غير مشروع — اي غير معترف عليه قانوناً .

اما الاشخاص العامون والاداريون فيمثلهم الوزير المختص ، او موظف يحدده القانون اذا كان الشخص المعنوي من الادارات العامة الثانوية .

الحال في القانون المدني — بقدر ما هي مطلوبة باعتبارها وسيلة لضمان جدية الطعن .

ولهذه الاسباب نصت المادة ٢١ من قانون المحكمة العليا أنه :

« يحق لـكل من أثبت أن له مصلحة مباشرة شخصية ، مشروعة في أبطـال العمل او القرار أو المرسوم المطعون فيه أن يقيم دعوى الابطال» .

فيتضح من هذا النص أن المصلحة لا تؤهل المدعي لاقامة دعوى الابطـال ما لم تكن جامعة الصفات التالية :

يجب أن تكون مصلحة مباشرة Intérêt direct

مصلحة مشروعة Intérêt légitime

مصلحة شخصية Intérêt personnel

المصلحة يجب أن تكون مباشرة

ان مصلحة المدعي في ابطال القرار المطعون فيه يجب ان تكون مباشرة : فلا تسمع دعوى الابطال من المدعي الذي لايثبت ان له مصلحة من هذا القبيل . ويقصد بالمصلحة المباشرة المصلحة الحالية l'intérêt actuel الفورية Immédiat . اما المصلحة المستقبلة او العرضية Eventuel كمصلحة الوريث مثلاً — فلا تؤهله لطلب ابطال قرار يضر بالعقار الذي قد يرثه في المستقبل .

المصلحة يجب أن تكون مشروعة

المصلحة المشروعة بحسب تعريف هوريو Hauriou هي المصلحة التي تنشأ عن وضع حقوقي معين لصاحب العلاقة تجاه الادارة .

والوضع الحقوقي المذكور ينشأ :

١ ـ اما عن حق مكتسب للشخص تجاه الادارة، كحق المالك ، والتاجر الخ .

٢ ـ واما عن امتيازات وحقوق منحها القانون للشخص ، كالامتيازات والحقوق التي منحها القانون للموظف والمجالس الادارية واعضاء هذه المجالس ، الخ .

٣ ـ او بقرارات سابقة صدرت عن الادارة ذاتها ووضعت الشخص في وضع حقوقي معين، كالناخب الذي سجل اسمه في جدول الناخبين، والموظف الذي عين في وظيفة ما، والمكلف الذي سجل اسمه في جدول الضرائب المباشرة، والمتعهد الذي قبل ان يشترك في مناقصة ما، الخ ...

فخارج هذه الفرضيات، لايمكن ان يكون لشخص ما مصلحة مشروعة في ابطال القرار الاداري، اي لايمكن ان تسمع منه دعوى الابطال. فلا تسمع مثلا دعوى الابطال ضد قرار اداري يقضي باتلاف الحشيش او الافيون — لان زراعته وتجارته واقتناءه واستهلاكه ممنوع قانوناً، وليس اذن للمدعي مصلحة مشروعة بطلب ابطال قرار الاتلاف المذكور.

المصلحة يجب ان تكون شخصية

يجب أخيراً ان تكون مصلحة المدعي شخصية — اي ان تكون متميزة عن المصلحة العامة التي تقضي بأن تكون أعمال الادارة مشروعة. ولقد اخذ مجلس الشورى اللبناني بهذه القاعدة، واعتبر ان صفة المدعي كمواطن ليست كافية وحدها لاقامة دعوى الابطال ضد قرار تقسيم القرية الى قسمين — اذ لا تنشأ عن هذه الصفة مصلحة شخصية للمدعي متميزة عن المصلحة العامة[1]. فهذا الاجتهاد المأخوذ عن الاجتهاد الاداري المستمر في فرنسا — يقضي بان تكون مصلحة المدعي اخص من مصلحة المواطن، او القاطن او احد الرعية[2].

ولا نعتقد ان هذه الصفة تجعل من الصعب إقامة دعوى الابطال، فوجود مصلحة بسيطة لدى المدعي تؤهله لاقامة دعوى الابطال. فالمصلحة يجب ان نطبقها

---

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط قرار رقم ٨١ تاريخ ٥ ـ ٥ ـ ١٩٣٩ ـ مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٣١ رقم ٩٠.

(٢) مجلس الشورى الافرنسي، قرار مؤرخ في ٢٢ آذار ١٩٠١، منشور في مجموعة Lebon ص ٣١٠ قرار مؤرخ في ٢٨-١٢-١٩٠١، منشور في مجموعة Lebon ص ٩٣٩.

بمعناها الواسع . ويكفي للتدليل على ذلك — بحث المصلحة بالنسبة للاشخاص التالين :

— الافراد ؛

— الجميات والنقابات ؛

— الاشخاص العامون الثانويون وممثلوهم .

١ - الافراد : Les particuliers

يحق لكل فرد اقامة دعوى الابطال ضد قرار إداري فيما اذا كان هذا القرار يمس مصلحته شخصياً . وعلى هذا ، فان مصلحة المدعي كملاك — كافية لجواز اقامة دعوى الابطال ضد قرار يقضي مثلاً بتوزيع زراعة التبغ في منطقة معينة[١] ؛ وكذلك مصلحة التاجر والصناعي ، فانها تؤهل المدعي لاقامة دعوى الابطال ضد قرارات الادارة التي تمس حرية التجارة والصناعة .

ولا يشترط في المصلحة ان تكون مادية ، فالمصلحة المعنوية مقبولة كالمصلحة المادية — ويشترط فيها ان تكون خاصة Spécial — اي ان تتميز عن المصلحة العامة Général كمصلحة المواطن أو أحد الرعية . فصفة المكلف La qualité de Contribuable أو الناخب أو الموظف — كافية لاقامة دعوى الابطال .

صفة المكلف :

يجوز المكلف ان يطعن بقرار مالي غير مشروع ، لان له مصلحة شخصية في ان يدفع اقل ضريبة ممكنة .

صفة الناخب :

وللناخب ان يطعن في المرسوم الذي حدد لمنطقته الانتخابية عدداً من النواب

---

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٧٧ تاريخ ٢١ - ٣ - ٩٣٩ « حل ضمني » - مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٣١ رقم ٨٩ .

اقل مما نص عليه القانون[١] ، لان من شأن هذا المرسوم ان يمس بمصلحة الناخب الشخصية من ناحية ممارسة حقه في التصويت .

صفة الموظف :

وللموظف أيضاً ان يقيم دعوى الابطال ضد كل تدبير إداري من شأنه ان يؤثر على وضع الموظف الخاص . وعلى هذا يحق للموظف ان يطعن بالتدابير التأديبية التي تمسه شخصياً[٢] ، والقرارات التي تمس بصورة مباشرة ملاك الدائرة التي ينتسب اليها [٣] — ولكن لايجوز له مثلا ان يطعن بقرارات التعيين غير المشروعة التي جرت في ملاكات غير ملاكه — اذ ليس من شأن هذه القرارات ان تؤثر على وضعه الشخصي ؛ ولا يجوز له أيضاً ان يقيم دعوى الابطال ضد قرارات ادارية تتعلق بتنظيم المرافق العامة وتنفيذها ، لان هذه القرارات لاعلاقة لها بنظام الموظف الشخصي .

٢ ـ الجمعيات والنقابات Les Associations et les Syndicats

وشرط المصلحة الخاصة لايحول دون سماع دعاوى الابطال التي قد تقيمها الجمعيات او النقابات المهنية لحماية مصالحها الجماعية Les Intérêts Collectifs — سواء كانت هذه المصالح اقتصادية Economiques او مادية Matériels او معنوية Moraux . ذلك ان مصلحة الجماعة المهنية خاصة بهذه الجماعة ، وتتميز عن مصلحة المواطن ، فهي إذن كافية لجعل الجمعيات والنقابات صالحة لاقامة دعوى الابطال .

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٧٨ تاريخ ١٣ ـ ١٠ ـ ١٩٤٣ ، الاب ايفانوس القرارات رقم ١٣٩ و ١٤٠ و ١٤١ تاريخ ـ ١٦ ـ ٦ ـ ١٩٤٣ .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٦٣ تاريخ ٢٨ ـ ١٠ ـ ١٩٣٢ ، السيد خليل سكر ، قرار رقم ١٠٦ تاريخ ٢٣ ـ ٣ ـ ١٩٣٦ ، السيد سعيد عزام ، قرار رقم ٩٠ تاريخ ٣ ـ ٣ ـ ١٣٦ السيد محمود صبري مدفعي .

(٣) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٣١ تاريخ ٤ ـ ٣ ـ ٩٤٢ لسيد يوسف كنانى .

تلك هي وجهة نظر الاجتهاد الاداري الفرنسي(١) . وقد اخـذ مجلس الشورى اللبناني بهذا الاجتهاد وقرر سماع دعوى الابطال المقامة من قبل جمعية عمال شركة شكا للاسمنت(٢) .

ولا بد لنا من ذكر الملاحظة التالية :

ان صلاحية الجمعيات والنقابات لاقامة دعوى الابطال مقبولة ضمن حدود معينة: فهي صالحة لاقامة دعوى الابطال باسمها ضد مقررات تضر بمصالحها كجماعة ، ولكن ليس لها ان تقيم الدعوى ضد قرار اداري يمس مصلحة احد افرادها بصورة شخصيه .

اما اذا كان القرار الاداري يؤذي مصالح الجماعة النقابية عن طريق ايذاء مصلحة افرادها ، فحينئذ تسمع دعوى النقابة بطلب ابطاله .

٢ — الاشخاص العامون المحليون وممثلوهم

Les Collectivités locales et leurs Représentants

ان التشريع السوري يمنح الادارات العامة المحلية — في بعض الاحوال — صلاحية اقامة دعوى الابطال ضد مقررات السلطة الوصائية (راجع المادتين ١٩ و ٢٤ من القرار رقم ١٦٠ مكرر تاريخ ٢٦ حزيران ١٩٢٥ المتعلق بالبلديات الكبرى ، والمادة / ٥٣ من القرار ٦ / ل ر المؤرخ في ١٠/١/١٩٣٦ المتعلق بمحافظة مدينة دمشق الممتازة).

ان هذه الادارات الثانوية — باعتبارها سلطات لا مركزية ، ومستقلة — تستطيع بملء الحق وبدون حاجة الى نص قانوني ، ان تدافع عن حقوقها ومصالحها

---

(٢) مجلس الشورى لافرنسي ، ١ شباط ١٩٠٧ ، نقابة الحلاقين في مرسيليا ، مجموعة لوبون ص ١٢١ .

(١) مجلس الشورى اللبناني ٢٨ - ٦ - ١٩٣٦ جمعية عمال شركة شكا ، النشرة القضائية اللبنانية عام ١٩٣٧ (القسم العربي) .

بطريق دعوى الابطال ضد مقررات السلطة المركزية . ذلك لان مصلحة هـذه الادارات في الدفاع عن نظامها الشخصي - شبيهة بمصلحه الافراد في دفاعهم عن حقوقهم الفردية ضد المقررات غير المشروعة[١] .

وما قيل بصدد الادارات المحلية ، ينطبق على ممثليها كالمجالس الادارية وأعضاء هذه المجالس والسلطات التنفيذية .

فالمجالس البلدية صالحة لاقامة دعوى الابطال ضد قرارات السلطة الوصائية التي تلغي مناقشتها [٢] . وكذلك السلطات المنفذة في الادارات المحلية ، فهي صالحة للدفاع عن حقوق هذه الادارات ضد مقررات السلطة العليا [٣] ، لأن الموظف اللامركزي ليس موظفاً خاضعاً للسلطة المركزية بل للادارات المحليـة التي يرأسها — وهو بهذه الصفة — يتمتع بسلطات قانونية خاصة لا يمكن للسلطات الوصائية تعديلها إلا ضمن الشروط المنصوص عليها في القوانين .

ثم ان اعضاء المجالس الادارية صالحون أيضاً لاقامة دعوى الابطال - لاضد مقررات السلطة الوصائية فحسب ، بل ضد مناقشات المجلس البلدي الذين هم من أعضائه — اذا كانت هذه المناقشات تمس — بامتيازاتهم الشخصية أو بممارسة وكالتهم [٤] .

---

(١) راجع مؤلف « المراقبة القضائية للادارة عن طريق دعوى الابطال لتجاوز حـدود السلطة » المؤلف - كبير - le contrôle juridictionnel de L'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir للمؤلف Alibert .

(٢) مجلس الشورى الافرنسي ، ٦ - ١٢ - ١٨٩٨ —— المجلس البلدي في saint - Léger de Fourches مجموعة lebon ص ٧٧٦ ،

(٣) مجلس الشورى الافرنسي ، ١٨ - ٣ - ١٩٠٢ ، رئيس بلدية Neris مجموعـة lebon ص ٢٧٥ .

(٤) مجلس الشورى الفرنسي ١ - ٥ - ١٩٠٣ برجون منشور في مجموعة Lebon .

٣ — الشروط المتعلقة بمهلة الدعوى

Les Conditions relatives au délai du recours

يقضي المنطق الا تخضع دعوى الابطال لاي قيد زمني ، اذ لا يجوز في الاصل أن يستمر عمل غير مشروع . ولكن الواقع غير ذلك ، فدعوى الابطال لا تسمع مالم تقدم ضمن مهلة معينة قصيرة، كيلا تبقى المقررات والاعمال الادارية مشكوكاً في أمرها ومهددة بالابطال زمناً طويلاً ، فتضطرب الادارة . ولئن جعل الشارع هذه المدة شهراً واحداً (١) اعتباراً من تاريخ التبليغ او النشر ، فانما قصد من وراء ذلك ان يؤلف بين الهدفين الآتيين .

١ — ان يوفر للمقررات الادارية اكبر قسط ممكن من الاستقرار

٢ — والا يعطل رقابة مشروعية المقررات الادارية .

ثم ان الشارع نص في القانون على وجود أسباب انقطاع Causes d'interruption وأسباب ايقاف Causes de suspension لمهلة الدعوى نظراً لقصرها وتخفيفاً لنتائجها بالنسبة لحقوق الافراد .

يتضح مما سبق أن مهلة الدعوى لها أهميتها والا سبيل الى معرفة حسابها — وملابساته ما لم يتناول بحثنا النقاط الآتية :

«١» نصت الفقرة الاولى من المادة ٢٣ من قانون المحكمة العليا على انه :

« يجب ان تقام دعوى الابطال في ميعاد شهر من اليوم الذي يفترض فيه ان المستدعي قد عرف قانوناً بالقرار او بالمرسوم المطعون فيه اما بطريقة النشر واما بطريقة التبليغ او بأية طريقة اخرى ، تحت طائلة الرد » .

ان هذه المدة قصيرة جداً وحبذا لو مدت شهرين كما كان الوضع قبل قانون المحكمة العليا — وكما هي الحال في فرنسا .

— الصفات العامة لمهلة الدعوى

— مبدأ المهلة

— أسباب انقطاعها وتدقيقها

٢ — الصفات العامة لمهلة الدعوى

ان المهلة القانونية لاقامة دعوى الابطال تتصف بالصفات العامة الآتية :

١ — انها من النظام العام d'ordre public ، وللمحكمة العليا من تلقاء نفسها ان ترد الدعوى لعلة تقديمها بعد مضي المدة القانونية ، ولو لم يثر احد الخصوم هذه الناحية .

٢ — انها مدة اقساط : un délai de déchéance لا مدة تقادم prescription ولذلك فهي تسري حتى على القاصرين .

٣ — ان مضي المدة القانونية لا يمحو اللامشروعية .

لئن كان مضي المدة القانونية يجعل دعوى الابطال غير مسموعة ، الا أنه لا يمحو أثر اللامشروعية في القرار الاداري المتخذ خلافاً للقانون . فاللامشروعية يمكن ان تثار في كل حين في معرض الدعوى أمام المحاكم بشكل قضية مستأخرة question préjudicielle . ثم أن مبدأ عدم سماع دعوى الابطال بعد مضي المدة القانونية — لا يطبق بحرفيته ؛ وقد أقر الاجتهاد الاداري مبدأ قبول الدعوى التي تصل الى ديوان المحكمة بعدمضي المدة القانونية ، اذا كان هذا التأخير ليس من فعل المدعي بل من فعل الادارة [١] .

«١» مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٢٣ حزيران ١٩٣٦ منشور لنشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٣٧ — القسم الفرنسي ص ٦ .

٣ — مبدأ المدة :

ان المادة ٢٣ من قانون المحكمة العليا تجعل مبدأ المدة من اليوم الذي يفترض فيه ان المستدعي عرف قانوناً بالقرار او المرسوم المطعون فيه اما بطريقة النشر publication واما بطريقة التبليغ notification أو باية طريقة أخرى (أي باية طريقة أخرى قانونية) .

فلا تبدأ المدة إذن إلا من التاريخ الذي يفترض فيه ان المستدعي قد عرف قانوناً بالقرار المطعون فيه — ولا يفترض المستدعي عارفا به قانوناً الا اذا أحيط علماً به بالطريقة التي عينها القانون .

فلأجل أن تمضي المدة ، لا يكفي اذن أن تجعل الادارة القرار المطعون فيه معروفا لدى المستدعي باية طريقة من هذه الطرق (النشر او التبليغ او اية طريقة أخرى) ، بل لا بد لذلك من استعمال الطريقة التي ينص عليها القانون ، ذلك ان المادة ٢٣ من قانون المحكمة العليا جعلت مبدأ المهلة القانونية من اليوم الذي يفترض فيه ان المستدعي قد عرف قانونا بالقرار المطعون فيه ؛ ولا يفترض المستدعي عارفا به قانونا ما لم يصل الى علمه بالطريقة التي عينها القانون ، فلا يكفي النشر مثلا حيث يجب التبليغ قانونا .

ولقد أيد مجلس الشورى السوري هذا المبدأ بقراراته العديدة[1] تطبيقاً للمادة ٤٢ من القرار ٧٢ / ل ر ، والمادة ٣ من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧[2]. وكان اجتهاد مجلس الشورى اللبناني مماثلا للاجتهاد

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٦٥ تاريخ ١٠-٣-١٩٤٣ - قضية السيد احمد عصاصه وشركاه « حل ضمني » ؛ قرار رقم ١٩ تاريخ ٢٠-١-١٩٤٣ - قضية السيد عوني عبد الهادي « حل ضمني » ؛ - قرار رقم ١٢٩ تاريخ ٣١-٥-١٩٤٤ - قضية السيد محمد حاج مراد ،

(٢) ان المادة ٢٣ من قانون المحكمة العليا التي نحن بصددها - احدث صيغتها حرفيا

السوري في هذا الموضوع ، فقد قرر ان نشر مرسوم التخطيط لا يقوم مقام التبليغ الشخصي الذي اوجبه القانون (مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٧ تاريخ ١٩٤٢/٥/٢١ ، منشور في مجموعة الاجتهادات اللبنانية « المحاكم المختلطة » الجزء الاول ، ص ١٠ رقم ٣١ ؛ مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ١٩٤٦/٥/٣١ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ « القسم الفرنسي » ص ٥) [١] .

بقي علينا أن نعرف أي الطريقتين (التبليغ او النشر) يجب استعمالها لتكون مبدأً لمضي المدة . ورغم ان هذه المسأله يعود للمحكمة العليا أمر البت فيهـا بشأن كل حادثة على حدة ، نستطيع ان نقول بصورة عامة أنه :

فيما عدا الاحوال التي ينص فيها القانون على شكل خاص للتبليغ ، يكفي النشر بالنسبة للمقررات ذات الصفة العامة ، أي بالنسبة للمقررات التي تتعلق بقوم غير محصور — كالمقررات التنظيمية .

أما التبليغ الشخصي او التبليغ الفردي — وهو الطريقة العادية في موضوعنا هذا — فيطبق في جميع الاحوال التي يكون فيها ممكناً ، أي في جميع الاحوال التي يكون فيها القرار متعلقاً بافراد معينين ومحصورين ، الا ما نص القانون عـلى خلافه .

وعلى كل حال ، لا تمضي المدة الا اعتباراً من التبليغ او النشر بحسب الحال . على ان هذه القاعدة تحتاج الى بعض الايضاحات فيما يتعلق بالنقطتين الآتيتين : العلم الشخصي وسكوت الادارة .

عن المادة ٣ من المرسوم التشريعي رقم ٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧ . لذلك يمكن الاستئناس باجتهادات مجلس الشورى في هذا الصدد .

(١) ان هذه الاجتهادات كانت تطبيقا للمادة / ٤٠ من القرار ٨٩/ل ر وهـذه المادة لا يختلف نصها في شيء عن نص المادة /٢٣ من قانون المحكمة العليا .

١ – العلم الشخصي La Connaissance acquise

الاصل في التبليغ ان يكون بفعل الادارة ، لا بفعل المستدعي . ولقد ورد في نص المادة ٢٣ من قانون المحكمة العليا كلمة « التبليغ » لا كلمة التبلغ . ثم ان التبليغ لا يكون له أي مفعول ، الا اذا كان من شأنه أن يوقف صاحب العلاقة على القرار المطعون فيه بنصه الكامل والصحيح .

على ان الاجتهاد اللبناني يعتبر العلم الشخصي بالقرار من قبل صاحب العلاقة ، بمثابة التبليغ ، فتبدأ المدة مثلاً - بحسب اجتهاد مجلس الشورى اللبناني المختلط — من تاريخ قطع الراتب عن الموظف . لان قطع الراتب من شأنه ان يجعل الموظف عالماً بالقرار المتخذ في حقه (١) ؛ ويعتبر ايضاً سكان منطقة ما عالمين بمرسوم نظام المياه ، عن طريق الاشغال المنفذة على مياه منطقتهم ، وان هذا العلم كاف لبدء مضي المدة (٢) . ولكن لا يسعنا ان نقر هذا الاجتهاد للاسباب الآتية :

آ — لقد ورد في المادة ٢٣ من قانون المحكمة العليا كلمة «التبليغ» لا التبلغ .

ب — العلم الشخصي ليس من شأنه ان يوقف صاحب العلاقة على القرار المطعون فيه بنصه الكامل والصحيح ، وبصورة خاصة اسبابه الموجبة — مع ان معرفة هذه الاسباب ضرورية ، اذ بدونها يتعذر على ذي العلاقة استعمال حقه في الدفاع ، وحق الدفاع مقدس بنظر جميع الشرائع .

ج — لئن كان ورد في المادة ٢٣ من قانون المحكمة العليا عبارة « او باية طريقة أخرى » — فهذه العبارة يجب تفسيرها على ضوء العبارة التي سبقتها وهي :

---

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ١٥ تاريخ ١٧-١١-١٩٣٤ « حل ضمني » - مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٢٧ رقم ٩ .

(٢) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٤٥ تاريخ ٢٠/١٠/١٩٤٣ ، - مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ رقم ٣٢ ص ١٠ .

« يفترض ان المستدعي عرف قانوناً بالقرار المطعون فيه» . وعلى هذا ، فان العبارة المذكورة ليست مطلقة بل تعني : « باية طريقة اخرى قانونية » ، ولم يأت القانون على ذكر العلم الشخصي كطريقة من طرق التبليغ .

د — ان عبارة « باية طريقة أخرى » ، انما وردت في المادة ٢٣ المذكورة لتطبيقها في حال سكوت الادارة عن الجواب مدة شهر اعتباراً من تاريخ استلامها العريضة — اذ يفترض المستدعي في هذه الحال عارفا قانونا بالقرار المطعون فيه، لان الفقرة الرابعة من المادة ١٩ تعتبر سكوت السلطة الادارية خلال شهر من تاريخ استلامها العريضة قراراً ضمنياً بالرفض ...

لذلك فاننا نرى ان العلم الشخصي غير كاف لمضي المدة القانونية ، اللهم الا في الحالات الاستثنائية الآتية :

أولاً — اذا اعترف المستدعي انه علم بالقرار المطعون فيه بنصه الكامل والصحيح في تاريخ معين (مجلس الدولة الفرنسي ، قرار مؤرخ في ١٩٠٨/٦/٢٦ Savory مجموعة lebon ص ٢٣٢) ؛

ثانياً — في دعوى ابطال قرار مجلس اداري ما ، اذا كان المدعي احد اعضاء المجلس المذكور ، وحاضرا مناقشة القرار الذي يطلب الغاءه ؛

ثالثاً — اذا كان المدعي ادارة عامة — على أن يثبت الطرف الآخر ان هذه الادارة تسلمت نص القرار بتاريخ معين (مجلس الدولة الفرنسي ، قرار مؤرخ في ١٧٩٤/٧/٢٠ بلدية proviseau مجموعة lebon ص ٤٩٥) ؛

رابعاً — في حال سكوت الادارة عن الجواب مدة شهر اعتباراً من تاريخ استلامها العريضة .

٢ — سكوت الادارة Le Silence de l'administration

ان الفقرة الرابعة من المادة ١٩ من قانون المحكمة العليا تعتبر ان سكوت السلطة الادارية ، خلال شهر من تاريخ استلامها العريضة، بمثابة قرار ضمني بالرفض،

يجوز المتضرر الطعن فيه ؛ ومن الطبيعي في هذه الحال ألا يكون سبيل الى النشر والتبليغ ، اذ يفترض المستدعي في هذه الحال عارفاً قانوناً بالقرار المطعون فيه بمجرد انقضاء شهر على تقديم استدعائه دون ان يحصل على جواب من الادارة . ولكن متى تبدأ هنا المدة القانونية لدعوى الابطال ؟ لقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٣ على ان هذه المدة تبدأ منذ اليوم الذي يعتبر فيه سكوت الادارة قراراً ضمنياً بالرفض (يبدأ هذا الميعاد في حق القرارات الضمنية ، منذ انتهاء الشهر المنصوص عليه في الفقرة الرابعة من المادة ١٩) .

ولكن يشترط على كل حال ان يكون القرار الضمني بالرفض صادراً عن سلطة مختصة (١) ، والا فلا يعتبر مبدءاً لمضي المدة القانونية .

اسباب انقطاع المهلة القانونية : Les Causes d'interruption du délai

اذا قام صاحب العلاقة بمراجعة السلطة الادارية العليا بشأن قرار صادر عن سلطة ادارية دنيا ، عندئذ تنقطع المهلة القانونية ، وتبتدىء مهلة شهر جديدة منذ تاريخ تبليغ القرار الصادر بنتيجة المراجعة المذكورة . هذا هو المبدأ الذي وضعته الفقرة الثالثة من المادة ٢٣ اذ نصت على ان : «ينقطع الميعاد بمراجعة ادارية يقوم بها صاحب العلاقة لدى سلطة ادارية عليا بشأن قرار صادر عن سلطة دنيا ، وعندئذ يبتدىء ميعاد شهر جديد منذ تاريخ القرار الصادر بنتيجة هذه المراجعة » .

أما تطبيق هذه القاعدة فانه يحتاج الى ايضاحات تتعلق بالنقاط الآتية :

— مهلة المراجعة الادارية امام السلطة العليا او مهلة المراجعة التسلسلية .

— المراجعة الادارية المقدمة الى سلطة غير مختصة ؛

— المراجعة الاسترحامية .

---

(١) مجلس الشورى اللبناني مختلط ، قرار رقم ١٩ تاريخ ٧ ـ ٤ ـ ١٩٤٣ ـ مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٩ .

١ – مهلة المراجعة التسلسلية Le délai du recours hiérarchique

لم يشترط القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ – لانقطاع المدة القانونية – تقديم المراجعة التسلسلية ضمن مهلة معينة ؛ فهل يعني ذلك ان هذه المراجعة مطلقة من كل قيد زمني ؟ لا .

فان المنطق الحقوقي يقضي ألا يكون للمراجعة المذكورة اي مفعول قانوني ، ما لم تقدم ضمن المهلة الاصلية لاقامة دعوى الابطال ، اذ كيف تستطيع المحكمة العليا ان تقبل اليوم ، مراجعة قضائية – لو قدمت اليها بالامس – لكانت ردتها لعلة تقديمها خارج المهلة القانونية .

لهذا السبب أخذ مجلسا الشورى السوري [١] واللبناني [٢] بالاجتهاد الاداري المستمر في فرنسا الذي يقول : ان المراجعة الادارية امام السلطة العليا ، لا تحفظ المدة الا اذا قدمت خلال المهلة الاصلية لاقامة الدعوى ؛ ذلك ان هذه المراجعة من شأنها ان تحفظ المدة فقط ، لا ان تبعثها من جديد بعد انتهائها .

ان هذه القاعدة طبقها مجلس الشورى السوري حرفيا وبدون هوادة ، بخلاف مجلس الشورى اللبناني الذي أخذ بالاجتهاد الفرنسي واعتبر ان المراجعة المقدمة الى السلطة العليا بعد انتهاء المدة – تبعث المهلة من جديد اذا كان الرفض يستند

---

(١) مجلس الشورى السوري – قرار رقم ٦١ تاريخ ٦-٣-١٩٤٦ ، قضية السيد صلاح الدين الشلبي .

(٢) مجلس الشورى اللبناني المختلط قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٨-٥-١٩٣٥ « حل ضمني » منشور في مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة - الجزء الاول ص ١٢ رقم ٤٠ .

مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٤-٣-١٩٤٤ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية « القسم الفرنسي » لعام ١٩٤٥ ص ١١٨ .

مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ١٦-٥-١٩٤٦ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ « القسم الفرنسي » ص ٣ .

الى دراسة جديدة للقضية [١].

٢ – المراجعة الادارية المقدمة الى سلطة غير مختصة

Le recours hiérarchique devant une autorité incompétente

الاصل هو ان المراجعة الادارية امام سلطة عليا لا تقطع المهلة القانونية ما لم تقدم الى السلطة المختصة. وتطبيقاً لهذه القاعدة ، لم يعترف مجلس الشورى السوري على أي مفعول للمراجعة الادارية أمام سلطة غير مختصة ، ورد كثيراً من الدعاوى لهذا السبب (مجلس الشورى السوري، قرار رقم ٥٧ تاريخ ٣-٣-١٩٤٣ ،قضية السيد علي قباني ؛ قرار رقم ٨١ تاريخ ٢٩-٤-١٩٤٢ ،قضية السيد صبحي انطاكي ؛ قرار رقم ٨٧ تاريخ ٢٠ – ٥ – ١٩٤٧ ، قضية السيد جميل كبارة) .

٣ = المراجعة الاسترحامية Le recours gracieux

ان قاعدة انقطاع المهلة القانونية تطبق أيضاً في حالة المراجعة الاسترحاميـة . فهذه المراجعة من شأنها ان تقطع المهلة القانونية . ولئن كان لا يوجد نص صريح في هذا الشأن ، الا ان ذلك يستنتج من الفقرة الثانية من المادة ١٩ من قانون المحكمة العليا — التي تقول : « يجوز للمتضرر من عمل اداري ان يراجع السلطة المختصة لتثبيته الأصح : لالغائه » . ولكن يشترط لانقطاع المهلة ان تكون المراجعة ضمن المهلة القانونية لدعوى الابطال [٢] .

---

(١) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٤-٣-١٩٤٤ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ «القسم الفرنسي» ص ١١٨ ؛ - قرار مؤرخ في ٤-٦-١٩٤٦، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ « القسم الفرنسي » ص ٥

مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ١٠٣ تاريخ ٢٧-٥-١٩٤٤، منشور في مجموعة الاجتهادات المختلطة – ج ١ ص ٣٢ رقم ٩٣ .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٥ تاريخ ٢٠ – ١-١٩٤٣ قضية السيد عبد الستار احناوي ؛ قرار رقم ٨٧ تاريخ ٣ -١٢- ١٩٤١ قضية السيد احمد منصور ؛ قرار رقم ١٢١ تاريخ ٢٤ /١٢/ ١٩٤١ ، قضية السيد عبد الرزاق خباز .

فالمراجعة الاسترحامية التي ليست مقدمة ضمن هذا الشرط ، ليس من شأنها ان تقطع المهلة القانونية (١) — لان المراجعة المذكورة انما تحفظ المدة فقط ولا تبعثها من جديد . على ان الاجتهاد اللبناني اقتدى بالاجتهاد الفرنسي ، فأقر انقطاع المهلة القانونية بالمراجعة الاسترحامية المتأخرة عن موعدها — اذا كانت هذه المراجعة محلاً لدراسة جديدة وجواب صريح من السلطة المختصة (٢) . اما مجلس الشورى السوري ، فلم يأخذ بهذا الاجتهاد .

ولا بد لنا هنا من ايراد الملاحظة التالية : ان انقطاع المدة القانونية بسبب المراجعة الاسترحامية والمراجعة التسلسلية او المراجعة امام سلطة غير مختصة — لا يطبق الا مرة واحدة . وعلى هذا فان المراجعة الاسترحامية الثانية لا تقطع المهلة القانونية من جديد (٣) ، وكذلك الحكم بشأن مراجعة السلطة العليا بعد رد المراجعة الاسترحامية .

مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٨-٥-١٩٣٥ منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم المختلطة ، الجزء الاول ص ١٢ رقم ٤٠ .

مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٤-٣-١٩٤٤ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم الفرنسي » ص ١١٨ ؛ قرار مؤرخ في ١٦-٥-١٩٤٦ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ « القسم الفرنسي » ص ٣.

(١) مجلس الشورى السوري قرار رقم ٨٧ تاريخ ٢٠/٥/ ١٩٤٢ ، - قضية السيد جميل كبارة ؛ - قرار رقم ٦٩ تاريخ ١٥-٤-١٩٤٢ قضية السيد عبد المي اميري ؛ - قرار رقم ٦١ تاريخ ٦-٣-١٩٤٦ ، قضية السيد صلاح الدين الشلبي .

مجلس الشورى اللبناني مختلط ، قرار رقم ٦٠ تاريخ ٤-٥-١٩٣٦ ، منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم المختلطة ، ج ١ ص ١١ رقم ٣٦ .

(٢) مجلس شورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٤-٣-١٩٤٤ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ (القسم الفرنسي) ص ١١٨ ؛ قرار مؤرخ في ٣-٦-١٩٤٦ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ (القسم الفرنسي) ص ١١٨ ؛ قرار مؤرخ في ٣-٦-١٩٤٦ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٧ (القسم الفرنسي) ص ٥ .

(٣) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ١ تاريخ ١٧-١٢-١٩٣٤ ، منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة ج ١ ص ٢ رقم ٣٩ .

اسباب ايقاف المهلة القانونية Causes de suspension du délai légal

لقد نص قانون المحكمة العليا على ان طلب المعونة القضائية يوقف سير المهلة القانونية — اذا كان هذا الطلب قدم ضمن مدة الشهر القانونية الى السلطة المختصة. ولا تستأنف المدة سيرها الا اعتباراً من تاريخ تبليغ القرار الصادر عن اللجنة المختصة الى طالب المعونة .

وايقاف المدة بسبب المعونة القضائية — مستقل عن الانقطاع بسبب مراجعة السلطة العليا او المراجعة الاسترحامية — أي ان طلب المعونة يوقف المدة ولو بعد رد المراجعة الاسترحامية او مراجعة السلطة العليا .

الاسباب الاخرى لايقاف المهلة القانونية

ولكن قانون المحكمة العليا الصادر برقم ٥٧ وتاريخ ٢٨ / ١٢ / ١٩٥٠ — سكت عن الاسباب الاخرى لايقاف المهلة القانونية ، كتقديم الدعوى الى محكمة غير مختصة . فاعتبرت المحكمة العليا ان تقديم الدعوى الى محكمة غير مختصة ليس من شأنه ان يوقف سير المهلة القانونية لدعوى الابطال ، ما دام القانون ٥٧ — المذكور لم ينص على ذلك (١) . اما الاجتهاد اللبناني فقد اقتدى بالاجتهاد الفرنسي ، واعتبر ان تقديم الدعوى امام محكمة غير مختصة يوقف المدة حتى صدور قرارها بعدم الاختصاص (٢) . ان هذا الاجتهاد اكثر تحرراً من الاجتهاد السوري ، وقد اخذ به مجلس الدولة الفرنسي خوفاً على ضياع حقوق المشتكين نتيجة التباس الامر على المحامين الفرنسيين (الضليعين في القضاء الاداري) من جراء غموض التشريع وقواعد الاختصاص المعقدة . فبالأحرى ان تأخذ المحكمة العليا السورية بهذا الاجتهاد

---

(١) المحكمة العليا ، قرار رقم ١٥ تاريخ ١٣-٣-١٩٥٥ ، قضية السيد وديع خباز .

(٢) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٤ تاريخ ٢٦-٢-١٩٤٢ ، منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم المختلطة ، ج ١ ص ١١ رقم ٣٨ .

خصوصاً وان المحامين السوريين حديثو العهد بالقضاء الاداري المذكور .

❀ ❀ ❀

٤ = عدم امكان اللجوء الى مراجعة قضائية اخرى ..

او شرط فقدان المراجعة الموازية :

Absence de recours parallèle

لقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٢١ من قانون المحكمة العليا على ان دعوى الابطال لاتقبل من متداعين يمكنهم اللجوء الى مراجعة القضاء العادي للحصول على حقوقهم .

هذه المادة مأخوذة عن المرسوم التشريعي رقم ٧٢ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٤٧، وهذا كان اخذها عن القرار ٧٢ / ل ر تاريخ ٢ نيسان ١٩٤١ ، والقرار الاخير اخذها بدوره عن الاجتهاد الافرنسي .

ويتلخص هذا الشرط بالعبارة التالية : عدم وجود مراجعة موازية

Absence de recours parallèle

تعريف المراجعة الموازية

لقد عرف الاستاذ Bonnard المراجعة الموازية بما يلي : يكون هنالك مراجعـة موازية لدعوى الابطال — عندما توجد مراجعة قضائية أخرى يمكن اللجوء اليها بطريق الدعوى المباشرة - لابطال او منع تطبيق العمل غير المشروع. فهذا التعريف يخرج :

اولاً — المراجعة امام سلطة ادارية عليا والمراجعة الاسترحامية لانهما مراجعتان اداريتان وليستا قضائيتين .

ثانياً — دعوى تقـدير مشروعيـة المقررات الادارية — لانهـا ليست دعوى مباشرة .

فلا تحول اذن هذه المراجعات دون دعوى الابطال .

اما المراجعات الموازية التي تجعل دعوى الابطـال غير مسموعـة ، فهي كل مراجعة قضائية امام المحاكم القضائية او المحاكم الادارية غير المحكمة العليا — اذا كانت تؤدي الى نفس النتيجة التي يتوخاها المدعي من اقامة دعوى الابطال .

وليس معنى ذلك ان دعوى الابطال هي « دعوى احتياطية » ، لا تقام الا عند فقدان الفرد كل وسيلة اخرى لنيل حقه . فدعوى الابطال هي دعوى اصليـة لها موضوعها وهدفها واسبابها الخاصة . ثم ان شرط فقدان المراجعة الموازية انما وجد لحماية النظام العـام المتعلق بتوزيع الاختصاصات القضائيـة ؛ اذ يجب الا تكون دعوى الابطال سبباً في اجتذاب الدعاوى التي ليست من اختصاص المحكمة العليا .

ولا يغرب عن البال انه لا يمكن القول بوجود مراجعة موازية ، الا اذا كانت هذه المراجعة تؤدي بالمدعي الى نفس النتيجة التي تؤدي اليها دعوى الابطال . وعلى

هذا فاننا سنبحث فيما يلي المراجعة الموازية امام المحاكم الادارية ، والمراجعة الموازية امام المحاكم القضائية .

المراجعة الموازية امام المحاكم الادارية غير المحكمة العليا

المبدأ هو ان ترد دعوى الابطال في كل مرة يستطيع المستدعي ان يلجأ الى المحاكم الادارية غير المحكمة العليا للحصول على حقـه ، لأن قبول الدعوى في هذه الحال يشكل خرقاً لنظام الاختصاص . وعلى هذا فلا تسمع دعوى الابطـال ضد قرار فردي يقضي بتحديد ضريبة مباشرة ، لأن الخلاف المتعلق بمثل هذه الامور يعرض على محاكم خاصة هي اللجان الادارية ذات الصفة القضائية ، كلجان ضريبة الدخل ، ولجان ضريبة التمتع وغيرها .

ولكن يجب ان نلاحظ هنـا — ان عدم سماع مثل هـذه الدعاوى لا يرد الا بالنسبة للدعاوى المقامة على مقررات فردية ، تقضي بتحديد الضريبة المطروحة على كل مكلف على حدة . اما دعاوى الابطال المقامة على قرارات او مراسيم تنظيمية غير مشروعة ، تضع مبدأ الضريبة بشكل عام ، فتسمعها المحكمة العليا بملء الحق .

المراجعة الموازية امام المحاكم القضائية

هنـا ايضاً لا تسمع دعوى الابطال — اذ بسماعها يضطرب نظـام توزيع الاختصاص بين السلطات القضائية . ذلك هو الاجتهاد الاداري المستمر .

فلا تسمع دعوى الابطال مثلاً ضد قرارات ضابط الاحوال المدنية (مجلس الشورى اللبناني . قرار مؤرخ في ١٢ حزيران ١٩٤٥ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٦ « القسم العربي » ص ١٣٢) ؛ ولا ضد قرارات امين السجل العقاري فيما يتعلق بالملكيـة (مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٠٧ تاريخ ١٣/٥/١٩٤٤ قضية السيد فرج مروخ) ؛ لأن الفصل في هذه الاختلافات هو من اختصاص المحاكم القضائية .

وكذلك لا تسمع دعاوى الابطال ضد الاعمال التي تتعلق بتنفيذ عقود الادارة الثنائية الطرف [1] ، ولا ضد مقررات تحصيل الضرائب غير المباشرة [2] . على ان القرارات او المراسيم التنظيمية التي تضع الضريبة غير المباشرة ، تسمع دعوى الابطال ضدها ، لأنها ليست من اختصاص القضاء العادي .

٥ — اصول تقديم الدعوى

تقدم دعوى الابطال بعريضة يرفعها المدعي الى رئاسة المحكمة العليا ، او يبعث بها اليها باحدى الطرق القانونية : ويجب ان تشتمل العريضة المذكورة — على ما يلي :

١ — اسم المدعي ولقبه ومهنته وموطنه واسم المحامي الذي عينه واسم الدائرة المدعى عليها ؛

٢ — رقم القرار المطعون فيه وتاريخه ؛

٣ — موضوع العريضة ومجمل النقاط التي يستند اليها ؛

٤ — المطالب وتتلخص عادة بطلب الحكم بالغاء القرار المطعون فيه ، وبتضمين الدائرة المدعى عليها المصاريف واتعاب المحاماة ؛

٥ — بيان الوثائق المرفقة بالعريضة وهي عادة :

آ — صور عن استدعاء الدعوى واللائحة بعدد الدوائر المدعى عليها ؛

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٩٠ تاريخ ١٩٤٢/٥/٢٠ ؛ قضية الحاج عبدالله الاسود ؛ قرار رقم ١٨٧ تاريخ ١٩٤٣/١١/٣ ، قضية السيد زكي شحدة ؛ قرار رقم ٧٠ تاريخ ١٩٤٢/٤/٢٥ ، قضية السيد جبران رحال .

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٥١ تاريخ ١٩٤٦/٥/٢٢ قضية السيد هلال حامدة ؛ قرار رقم ١٣٨ تاريخ ١٩٤٦/٥/١٥ قضية السيد كامل حمة ؛ قرار ١٧٠ تاريخ ١٩٤٦/١/١٩ قضية السيد فارس رباح .

مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ١٩٤٦/١/٢٢ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٦ (القسم العربي) ٣٣٩ .

ب – صورة مصدقة عن القرار المطعون فيه – أما إذا كان القرار المذكور ضمنياً ، فيرفق بالعريضة إيصال من المرجع المختص يذكر فيه موضوع العريضة وتاريخ استلامها ؛

ج – ايصال يثبت دفع الرسوم والتأمينات القضائية ؛

د – صك توكيل المحامي الذي عينه لتنظيم لوائح الدعوى .

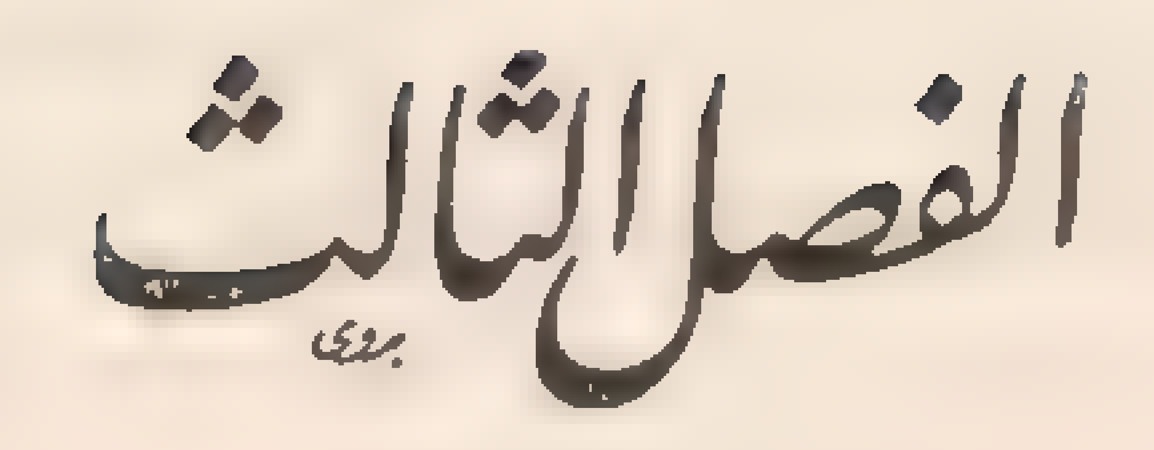
ولا بد لنا من الاشارة هنا الى أن دعوى الابطال لا تقام ضد قرار صادر عن السلطة الادارية ؛ فاذا لم يكن ثمة قرار اداري مسبق ، وجب على المدعي ان يستصدر قراراً من السلطة المختصة ، اذ نصت المادة ١٩ من قانون المحكمة العليا على انه :

« يحق المتضرر من عمل اداري ان يراجع السلطة المختصة (لالغائه) ،
« وتكون المراجعة بعريضة يعطى له (اقاءها) وصل يذكر فيه
« موضوع العريضة وتاريخ استلامها » .

فاذا اجابته الادارة بقرار سلبي ، اقام الدعوى ضده ، وارفق بعريضة الدعوى صورة مصدقة عن القرار المذكور ؛ وان سكتت الادارة ، فلم تجبه لا سلباً ولا ايجاباً ، فيعتبر سكوتها مدة شهر كامل قراراً ضمنياً بالرفض ، يجوز سماع الدعوى بطلب ابطاله ضمن الشروط التي ذكرناها في الابحاث السابقة .

وفي كل الاحوال يجب ان تتضمن الدعوى جميع الطلبات دفعة واحدة ، اذ لا تقبل الطلبات الاضافية – الا اذا قدمت ضمن الميعاد القانوني للطعن .

❀❀❀



الفصل الثالث

حالات الابطال

Les Cas d'ouverture du recours

ان توفر الشروط الشكلية التي بحثناها في دروسنا السابقة — يؤدي الى سماع الدعوى ، اي الى قبولها شكلاً من قبل المحكمة العليا ، ولكنه لا يكفي للحكم بابطال القرار الاداري المطعون فيه ، مالم يكن هذا القرار مشوباً باحد العيوب الآتية (١) :

أ — اذا صدر عن سلطة غير مختصة

ب — اذا اتخذ خلافاً للاجراءات الاساسية التي نصت عليها القوانين والانظمة

ج — اذا كان فيه خرق للدستور أو القانون أو الانظمة (٢)

---

(١) تنص المادة ٢٢ من قانون المحكمة العليا على انه « يحكم بابطال العمل او القرار او المرسوم فيما اذا صدر مشوباً بأحد العيوب التالية :

آ — اذا صدر عن سلطة غير مختصة

ب — اذا اتخذ خلافاً للاجراءات الاساسية التي نصت عليها القوانين والانظمة

ج — اذا اتخذ لغير الغاية التي ارادها القانون

(٢) ان هذه الحالة وان سكتت عنها المادة ٢٢ من قانون المحكمة العليا ، الا انه يمكن استنتاجها من مجمل القانون ومن روح قضاء مشروعية المقررات الادارية ، وبصورة اخص من الفقرة الاولى من المادة ١٩ من القانون المذكور التي تقول :

د — اذا اتخذ لغير الغاية التي ارادها القانون .

فهذه العيوب الاربعة هي حالات الابطال — اي الاسباب القانونية التي تبرر الغاء القرار الاداري المطعون فيه .

وسنبحث فيما يلي كلاً من هذه الحالات بالتفصيل .

١ — الحالة الاولى

عدم الاختصاص

L'incompétence

عدم الاختصاص هو عدم الاهلية القانونية لاتخاذ قرار اداري معين ، وهو ناشيء عن تجاوز الحدود التي رسمتها القوانين لنشاط السلطات الادارية المختلفة ، سواء من ناحية الموضوع Ratione materiae ، او من حيث المكان Ratione loci ، او من حيث الزمان Ratione temporis . فاذا تجاوزت السلطة الادارية هذه الحدو القانونية ، كان عملها مشوباً بعدم الاختصاص . وعدم الاختصاص يكون — بحسب الحال — اما موضوعياً او مكانياً او زمانياً .

١ — عدم الصلاحية الزمانية

L'incompétence ratione temporis

ليس للاشخاص الاداريين الا سلطات محدودة في الزمان ، وهذا معناه ان

= « تقام دعوى الابطال ضد الاعمال والقرارات والمراسيم المخالفة للدستور او للقانون و للمراسيم التنظيمية » .

ليس للاشخاص المذكورين ان يمارسوا سلطاتهم إلا في زمن محدود (مدة الوكالة الانتخابية بالنسبة للمجالس الادارية ، او مدة الوزارة بالنسبة للوزير ، او المدة التي يقضيها الموظف في الوظيفة قبل ان ينقل او يرفع او يحال على التقاعد الخ ..) .

خارج هذه الحدود الزمانية . يعتبر نشاط الشخص الاداري مشوباً بعدم الصلاحية الزمانية Incompétence ratione temporis ، وقابلاً للابطال.. من قبل المحكمة العليا . (مجلس الدولة الافرنسي ، قرار مؤرخ في ٢٠ حزيران ١٩٣٠ قضية Association des Bibliothécaires français منشور في مجموعة دالوز ١٩٣٢—٣—٢٥) .

٢ — عدم الصلاحية المكانية

L'incompétence ratione loci

عدم الصلاحية المكانية هو افتئات شخص اداري ما على سلطة شخص اداري آخر من ذات النوع وذات الدرجة ، حينما يمارس سلطاته خارج الحدود المكانية لوظيفته .

لم يعطنا الاجتهاد الاداري السوري ولا اللبناني أي مثال على عدم الصلاحية المكانية لان هذه الحالة نادرة الوقوع جداً ؛ فالاشخاص الاداريون — على وجه العموم — واقفون على حدود منطقة عملهم . ولكننا نستطيع ان نستعير من الاجتهاد الاداري الفرنسي المثال التالي على عدم الاختصاص المكاني: اتخذ رئيس بلدية ما قراراً تنظيمياً لتطبيقه ضمن دائرة المحطة ، مع ان سلطة التنظيم ضمن دائرة المحطات في فرنسا تعود الى المحافظ حصراً (١).

---

(١) مجلس الدولة الافرنسي ، قرار مؤرخ في ٢١ شباط ١٩١٩ قضية Caille ذكره الاستاذ فالين في كتابه : « Manuel Elémentaire de droit administratif » الطبعة الثالثة ص ١١٩ .

٣ – عدم الاختصاص الموضوعي

L'incompétence ratione materiae

عدم الاختصاص الموضوعي هو النوع الاكثر شيوعاً ، وينقسم الى قسمين : غصب السلطة وعدم الاختصاص البسيط .

١ – غصب السلطة : 'usnrpation de pouvoir

غصب السلطة – وهو اخطر حالات عدم الاختصاص – يقع في الحالتين التاليتين:
– اذا صدر القرار من قبل شخص ليس له اية صفة عامة
– اذا كان فيه خرق لمبدأ فصل السلطات .

آ – القرارات المتخذة من قبل شخص ليست له اية صفة عامة

ان غصب السلطة في هذه الحالة ظاهر بين . وعدم الاختصاص هنا لا يعيب صحة القرار فقط ، بل يجعله غير موجود اصلاً ؛ وبتعبير آخر ان القرار المطعون فيه من هذه الناحية ليس قابلاً للابطال ، لانه غير موجود اصلاً ولا حاجة لابطاله.

فهل يعني ذلك أن غصب السلطة – في هذه الحالة – لايشكل حالة من حالات الالغاء ، ولايبرر اقامة دعوى الابطال ؟ لا الاجتهاد الاداري السوري ولاالاجتهاد اللبناني يضع بين أيدينا جواباً على هذا السؤال ، لان هذه الحالة لم تعرض على اي من القضاءين المذكورين . على أن المنطق يقضي علينا باتباع الاجتهاد الافرنسي القائل بسماع دعوى الابطال في مثل هـذه الحال ، ولكن قاضي الابطال لا يبطل القرار المطعون فيه ، بل يكتفي بان يعلن بطلانه من اساسه والامفعول له (مجلس الدولة لافرنسي قرار مؤرخ في ١٩٠٨/١/١٠ قضـية Legouez منشور في مجموعة Lebon ص٩).

ب – خرق مبدأ فصل السلطات

الشكل الآخر لغصب السلطة هو أن تفتئت السلطة الادارية على اختصاصات السلطة التشريعية او السلطة القضائية ، غير عابئة بمبدأ فصل السلطات . وقد أبطل مجلس الشورى السوري – بسبب غصب السلطة القضائية – كثيراً من القرارات الادارية ، كقرار المحافظ الذي يفصل في قضية تتعلق بحق الملكية (مجلس الشورى قرار رقم ١٥ تاريخ ١٩٤٦/١/٢٣) او بحق الارتفاق [١] وقرار رئيس البلدية الذي يقضي باغلاق مطحنة ما ، لأن هذه القضايا كلها هي من اختصاص المحاكم القضائية بحسب التشريع السوري النافذ [٢] . وقد أبطل المجلس المذكور أيضاً بسبب غصب السلطة التشريعية ، قرار رئيس البلدية الذي يحدد سعر الليرة العثمانية الذهبية ، لأن هذا التحديد يعود للسلطة التشريعية حصراً [٣] ؛ كما ابطلت المحكمة العليا قرار المحافظ القاضي بفرض عقوبة تأديبية على أحد الموظفين ، لأن فرض العقوبات الشديدة يعود الى مجلس التأديب (المحكمة العليا ، قرار رقم ٦٥ تاريخ ٥ آب سنة ١٩٥١) .

٢ – عدم الاختصاص البسيط L'incompétence simple

سندرس تحت هذا العنوان عدم الاختصاص الذي يقع ١ – فيما بين سلطة المناقشة وسلطة التنفيذ ٢ – فيما بين السلطة العليا والسلطة الدنيا .

آ – التجاوز في الاختصاص ما بين سلطة المناقشة وسلطة التنفيذ . Empiétements entre le délibérant et l'exécutif

لئن كان القانون قد وزع الاختصاصات ما بين السلطة المناقشة وسلطة التنفيذ ،

---

(١) مجلس شورى السوري ، قرار رقم ١٠٥ تاريخ ١٩٤٢/٦/١٠ السيد حامد منصور .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٩٢ تاريخ ١٩٤٦/٧/١٠ قضية السيد عمر علي .

(٣) مجلس الشورى السوري . قرار رقم ١٢ تاريخ ٢٤ تموز ١٩٤١ ، قضية السيد بهجة الاسطواني وشركاه .

الا ان هذا لايحول في بعض الاحيان دون تجاهل هذا التوزيع، ودون تجاوز احدى هاتين السلطتين على وظيفة الاخرى ، كأن يقرر المجلس البلدي اتخاذ تدابير ضابطية هي من اختصاص سلطة التنفيذ بحسب التشريع القائم (المادة /٥٩ الفقرة ١٦ من القرار ٦ / لر المؤرخ في ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦) ، — او كأن يتخذ رئيس البلدية قراراً بتعديل تعرفة الرسوم البلدية رغم ان هذا العمل هو من اختصاص المجلس البلدي (المادة ٤٠ / الفقرة ٢ من المادة /٦/ لر المؤرخ في ١٠ كانون الثاني ١٩٣٦) .

ب — التجاوز في الاختصاص ما بين السلطة الدنيا والسلطة العليا

هذه الحالة هي الاكثر شيوعاً ، وان كانت الامثلة التي اعطانا اياها مجلس الشورى عن الحالة المذكورة — قليلة . والتجاوز في الاختصاص اما ان يقع من سلطة دنيا على سلطة عليا او بالعكس .

ومن امثلة التجاوز الواقع من سلطة دنيا على اختصاص السلطة العليا

— ان يقرر رئيس بلدية ما احالة موظف من موظفي الدولة — موضوع تحت تصرفه — على التقاعد ، رغم ان احالة هذا الموظف على التقاعد يجب ان تجري بمرسوم جمهوري ، (مجلس الشورى ، قرار رقم ٨ تاريخ ١٩٤٦/١/٢٣ ، قضية السيد احمد حافظ) ؛

— او ان يقرر قائد الدرك العام رفض تسجيل احد الضباط في جدول الترفيع، رغم ان هذا التدبير هو من صلاحية رئيس مجلس الوزراء [١] بحسب التشريع القائم .

في هذه الحالة يكون القرار المطعون فيه قابلاً للابطال بدون جدل .

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٠٧ تاريخ ١٩٤٦/٤/٢٤ ، قضية السيد عبد الرزاق قولي .

ومن امثلة التجاوز الواقع من سلطة عليا على اختصاص السلطة الدنيا

ان يقرر الوزير تعيين موظف من المرتبة السابعة ، رغم ان هذا التعيين هو من صلاحية الأمين العام عملاً بقانون الموظفين الاساسي .

فما هو نصيب القرار المطعون فيه ، في هذه الحالة ؟

هناك رأيان :

الرأي الاول : يقول بمشروعية القرار عملاً بالقاعدة التي تقول : من يستطيع الاكثر يستطيع الاقل Qui peut le plus peut le moins .

الرأي الثاني : يقول بعدم مشروعية القرار باعتبار ان الاختصاص من النظام العام — وهذا هو رأي ديوان المحاسبات السوري[١] .

ثم ان هناك حالة ثالثة هي — ان يتجاوز مثلاً الامين العام سلطة المحافظ او بالعكس (على ان هذه الحالة يمكن ان تعتبر من حالات عدم الصلاحية المكانية « انظر ص ٢٤٢ ») .

تلك هي حالات عدم الاختصاص ، وهي على درجات متفاوتة في الخطورة ، غير انه لايجوز لنا ان نستنتج من هذا التفاوت ان هناك عدم اختصاص مطلق Incompétence absolue وعدم اختصاص نسبي Incompétence relative فعدم الاختصاص مهما كان نوعه هو من المسائل التي تتعلق بالنظام العام l'Odre public ؛ وهذا يعني ان المحكمة العليا تستطيع بملء الحق ومن تلقاء ذاتها — ان تبطل القرار المطعون فيه لصدوره عن سلطة غير مختصة . ولو لم يثر احد الطرفين هذه الناحية في الدعوى .

---

(١) على أن هناك حلاً وسطاً نستطيع أن نلخصه فيما يلي : اذا وقع التجاوز من قبل السلطة العليا على السلطة الدنيا . يجب التفريق بين حالتين : الحالة الأولى هي أن يكون القرار قد صدر عن السلطة العليا دون اقتراح من السلطة الدنيا ؛ ففي هذه الحالة يكون القرار معرضاً للابطال .

والحالة الثانية هي أن يكون القرار قد صدر عن السلطة العليا بناء على اقتراح السلطة الدنيا ، ففي هذه الحالة يمكن تطبيق القاعدة التي تقول : من يستطيع الأكثر يستطيع الأقل ، - واعتبار القرار موضوع البحث مشروعاً من هذه الناحية ؛

٢ - الحالة الثانية

عيب الشكل

Le Vice de forme

ان القوانين - حينما تعطي الاشخاص الاداريين بعض السلطات - تجعل غالباً ممارسة هذه السلطات خاضعة لبعض الاجراءات او المعاملات الشكلية . والقوانين اذ تفرض هذه الاجراءات، ترمي الى هدفين اثنين : صالح الادارة من جهة ، وضمان حقوق الافراد من جهة اخرى ، - لأن اتباع الاجراءات المذكورة يؤدي غالباً الى اجتناب القرارات المرتجلة التي تكون عادة اما خاطئة او ظالمة . فقواعد الشكل هي اذن - مبدئياً - من النظام العام ، ويتفرع عن ذلك الملاحظتان التاليتان :

آ - لما كانت قواعد الشكل المذكور.. وضعت في سبيل الصالح العام L'intérêt public ، فكل قرار يتخذ خلافاً لها يكون باطلا ، ولو لم يقض بذلك نص صريح - إذ لا تطبق في الحقوق الادارية القاعدة القائلة (لا بطلان بدون نص) .

ب - كان يجب ان يكون هنالك بطلان مطلق وسبب للابطال في كل مرة تهمل أو تخالف قاعدة من قواعد الشكل ، ولكن الواقع خلاف ذلك ، فقد نصت الفقرة ب من المادة ٢٢ من قانون المحكمة العليا على انه (يحكم بابطال العمل أو القرار أو المرسوم اذا اتخذ خلافاً للاجراءات الاساسية التي نصت عليها القوانين والانظمة) .

وعلى هذا ، فلا تؤدي اهمال الاجراءات الشكلية الى ابطال القرار المطعون فيه الا ضمن الشرطين الآتيين :

- اذا كانت هذه الاجراءات منصوصاً عليها في القوانين أو الانظمة ؛

ـ اذا كانت اساسية ، اي ضرورية لصحة القرار المطعون فيه ٠

١ – مخالفة الاجراءات التي نصت عليها القوانين والانظمة:

La Violation des formalités prescrites par la loi ou les régelments

لاتؤدي مخالفة الاجراءات الى ابطال القرار المطعون فيه ما لم تكن هذه الاجراءات منصوصاً عليها في القوانين او الانظمة . وهذه القاعدة التي كان طبقها مجلس الشورى السوري والمحكمة العليا في اجتهاداتها العديدة [١] — انما تقصد بكلمة « الانظمة » الانظمة الملزمة قانوناً — أي الانظمة التي صدرت عن شخص اداري متمتع بالسلطة التنظيمية ، وفي موضوعات داخلة ضمن حدود اختصاصه . فعملاً بهذه القاعدة لاتعتبر باطلة القرارات المتخذة خلافاً للاجراءات التي نصت عليها البلاغات او التعليمات الوزارية ؛ ذلك لان البلاغات والتعليمات ليست انظمة ، وليس لها سوى طابع الارشادات البسيطة ٠

اما مخالفة الاجراءات التي نص عليها قرار تنظيمي صادر عن رئيس الدولة أو المحافظ أو رئيس البلدية ، في موضوعات داخلة ضمن اختصاصهم — فقد تؤدي الى ابطال القرار المشوب بها ٠

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٣١ تاريخ ١٩٤٢/٢/٢٥ قضية السيد محمود جبل ، — قرار رقم ٩٠ تاريخ ١٩٤٦/٤/٣ قضية السيد عوني القضماني ؛ ـ قرار رقم ١٩٦ تاريخ ١٩٤٦/٦/٢٤ ، قضية السيد عوني عزام ٠

المحكمة العليا قرار رقم ٢٩ تاريخ ١٩٥١/٥/٢ ، قضية السيد محمد حسن ؛ ـ قرار رقم ٣٤ تاريخ ١٩٥١/٥/١٢ قضية السيد عبد الجليل الجندلي ؛ قرار رقم ١٦٢ تاريخ ١٩٥١/١٢/١٩ قضية السيد رشدي الجابي ؛ ـ قرار رقم ١٦٣ تاريخ ١٩٥١/١٢/٢٠ قضية السيد احمد الحلو

٢ — مخالفة الاجراءات الاساسية

La Violation des formalités substantielles

لايكفي ان تكون الاجراءات المهملة منصوصاً عليها في القوانين والانظمة ، بل لا بد لها ايضاً — كيما تؤدي الى ابطال القرار الاداري — من ان تكون اساسية ، اي ان تكون ضرورية لصحة القرار ؛ إذ لايجوز ان تتعرض الاعمال الادارية للبطلان لمخالفات شكلية تافهة ، فقد يحول ذلك دون قيام السلطة الادارية باعمالها على الوجه الاكمل والاعجل ، ويجعلها اكثر تباطؤاً مما هي عليه الآن ، وهذا ليس من مصلحة الادارة ولا من مصلحة الافراد ، ولذلك اشترط قانون المحكمة العليا لابطال القرار المطعون فيه — ان تكون المخالفة متعلقة بالاجراءات الاساسية .

واليكم بعض الامثلة على الاجراءات التي تعتبر اساسية :

آ — الرأي الاستشاري المسبق او الموافقة المسبقة التي تشترطها القوانين لصحة بعض القرارات (١)

ب — التحقيقات والتدقيقات الادارية التي يشترطها القانون لاجل القيام ببعض الاعمال (٢)

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٩٠ تاريخ ١٩٤٦/٤/٣ قضية السيد محمود صبري المدعي ؛ ـ قرار رقم ٩١ تاريخ ١٩٤٦/٤/٣ : هذان القراران ألغيا قرار وزير الداخلية الذي يقضي بتسريح أفراد الشرطة ـ لعدم استناده الى مطالعة مدير الشرطة العام .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٢٠٢ تاريخ ١٩٤٦/٧/١٠ قضية السيد جودة عاكف وشركائه ، ـ قرار رقم ١٠٦ تاريخ ١٩٤٦/٤/٢٤ قضية السيد سعيد يوسف عزام .

ج ــ الانذارات التي يجب ان تسبق بعض المقررات ــ (لاخبار ذوي العلاقة وحثهم على تقديم بياناتهم [١])

د ــ مدد النشر فيما يتعلق بالمناقصات ومسابقات التوظيف

هـ ــ تعليل بعض المقررات الادارية (مجلس الشورى قرار رقم ١٤ تاريخ ٢٠/١/٩٤٣)

و ــ التصريح بالنفع العام في مراسيم الاستملاك (قرار مجلس الشورى السوري رقم ٣ تاريخ ٥/١/١٩٤٤)

ز ــ القواعد المتعلقة بتشكيل المجالس الادارية المحلية وبمناقشاتها [١]

فكل هذه الاجراءات تعتبر اساسية ، فاذا اهملت احداها او طبقت تطبيقاً سيئاً ، يكون القرار الاداري قابلا للابطال .

اما المعاملات الشكلية الاخرى ، فليست ملزمة للادارة تحت طائلة الابطال ، كالمعاملات التي ليس لها سوى طابع الارشاد او التي لاتأثير لها على صحة المقررات الادارية . فالمناقشة الصادرة عن مجلس اداري محلي لاتكون قابلة الابطال لمجرد كتابة ضبط الجلسة من قبل كاتب غير الذي عينه القانون ، لان هذه المخالفة لاتأثير لها على المناقشة .

فهذا التمييز بين الاجراءات الاساسية وغير الاساسية ، يبين لنا بوضوح الطابع النسبي الذي اراد المشرع ان يعطيه للبطلان الناشيء عن عيب الشكل ، ليجنب الادارة شكليات غير معقولة ، ولهذا لانرى مانعاً من اتباع الاجتهاد

---

(١) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٦/٧/١٩٤٦ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ القسم العربي ص ٢٥٣ . مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٢٩ تاريخ ٣١ ـ ٥ ـ ١٩٤٤ .

(٢) مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ٩ ـ ١٠ ـ ١٩٤٤ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ١٩٨ .

الافرنسي الاداري الذي يقول : يمكن تغطية عيب الشكل باستكمال النواقص بعد صدور القرار الاداري في احدى هاتين الحالتين .

١ً — اذا كان لم يفت الاوان بعد ، ٢ً — برضاء ذوي العلاقة فيما اذا كانت الشكليات موضوعة لمصلحتهم ؛ وكذلك يمكن اهمال عيب الشكل في كل مرة يستحيل فيها مادياً اجراء المعاملات الشكلية المطلوبة . اما بسبب المدعي أو بسبب قوة قاهرة .

٣ — الحالة الثالثة :

اساءة استعمال السلطة

Le détournement de pouvcir

ان السلطات لم تمنح في الاصل للاشخاص الاداريين الا ليمارسوها في غاية معينة . فاذا ابتعدت السلطات عن هذه الغاية كانت اعمالها مشوبة باساءة استعمال استعمال السلطة ومعرضة للابطال ؛ وهذا مانصت عليه الفقرة (ج) من المادة ٢٢ من قانون المحكمة العليا إذ قالت :

« يحكم بابطال العمل او القرار او المرسوم فيما اذا ... اتخذ لغير الغاية التي ارادها القانون .

فهذا المؤيد ضروري للسببين الآتيين :

١ — انه ضروري لمراقبة الاعمال الادارية ذات الظاهر المشروع الذي يخفي وراءه غايات ودوافع غير شرعية .

٢ — انه ضروري ؛ لانه لا يكفي لشرعية العمل الاداري — ان يكون منطبقاً على القانون — بنصه الظاهر — ، بل لا بد من انطباقه على روح القانون ايضاً ؛ ولا يكون العمل موافقاً لروح القانون — وبالتالي مشروعاً ، اذا كان قد اتخذ لغير الغاية التي ارادها القانون .

أما الغاية التي يجب ان يتوخاهـا الشخص الاداري ليتجنب سوء استعمال السلطة فهي :

١ — المصلحة العامة وصالح الخدمة العامة

٢ — الغايه التي من أجلهامنح السلطة

وعلى هذا ، فاننـا نستطيع ارجاع اسباب اساءة استعمال السلطة الى قسمين كبيرين :

١ — إساءة استعمال السلطة لتوخي غاية غريبة عن المصلحة العامة ، وبالتالي غريبة عن النشاط الاداري [١]

٢ — اساءة استعمال السلطة لتوخي غاية ليست غريبة عن النشاط الاداري ، ولكنها غير الغايه التي أرادها القانون .

١ — اساءة استعمال السلطة لتوخي غاية غريبة عن نشاط الاداره

Détournement de pouvoir dans un but étranger

à l'activité administrative

١ — الغاية السياسية أو الغاية الدينية Le but politique ou religieux

هاتان الغايتان غريبتـان عن النشاط الاداري ، لذلك فان القرارات التي تتخذ لمثل هذه الغاية ، تكون مشوبة باساءة استعمال السلطة ومعرضة للابطال : كتسريح الموظف لسبب ديني ، أو لسبب ميوله السياسية التي تختلف عن ميول رئيسه ، أو لانه لم يساعد شخصية معينة أثناء الانتخابات . على أن لهذه القاعدة بعض الاستثناآت ، حيث يجوز تسريح بعض الموظفين كالمحافظين والقائمقامين وغيرهم لاسباب

---

(١) المحكمة العليا قرار رقم ٤٩ تاريخ ٢٣/٥/٩٥١ ، قضية السيد يوسف قولا الخوري

سياسية ، دون اساءة استعمال السلطة ، لان هؤلاء الموظفين هم موظفون سياسيون ويجب عليهم تنفيذ سياسة الحكومة القائمة .

٢ ــ **المصلحة الاقتصادية أو المالية** L'intérêt économique ou financier

وكذلك لايجوز للادارة استعمال سلطة الضابطة Le pouvoir de police لغاية اقتصادية أو مالية . فهذه السلطة لم تمنح الادارة إلا لاستعمالها في سبيل المصلحة العامة ــ وذلك لتأمين النظام العام l'ordre public من جهة ، وحفظ الملك العام conservation du domaine Public وتأمين الانتفاع به من قبل الجميع من جهة أخرى . وعلى هذا ، فان الادارة تسيء استعمال سلطتها اذا هي اغلقت طريقاً عاماً لتوفير نفقات اصلاحه ، أو سحبت رخصة مجانية لاشغال الطريق ، لاشيء سوى اخضاعها لرسم جديد .

٣ ــ **المصلحة الخاصة** L'intérêt privé

اساءة استعمال السلطة في سبيل المصلحة الخاصة ، اما ان تتوخى المصلحة الشخصية لمصدر العقد ، أو المصلحة الخاصة لبعض الافراد أو الاشخاص ، أو المصلحة الخاصة للادارة . فقد الغى مجلس الشورى اللبناني قرار التخطيط الصادر عن المجلس البلدي ، لانه اتخذ ــ لافي سبيل المصلحة العامة ــ ، بل في سبيل مصلحة بعض أفراد هذا المجلس (١) . وكذلك فانه اعتبر عمل الادارة مشوباباساءة استعمال السلطة ، اذا سحبت رخصة الاشغال الممنوحة لشركة ما ، واعطتها فيما بعد لاحد الشركاء في هذه الشركة ــ ليتمكن هذا الشريك من الضغط على شركائه الآخرين أثناء تصفية الشركة (٢) . اما اساءة استعمال السلطة في سبيل مصلحة

---

(١) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٩ ـ ١٠ ـ ١٩٤٤ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ١٩٨ .

(٢) مجلس الشورى اللبناني « المختلط » . قرار رقم ٢ تاريخ ٢ ـ ٤ ـ ١٩٣٢ منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة ، الجزء الاول ص ٣٧ رقم ١٠٤

الادارة الخاصة ، فنجدها في المثال التالي : صادرت الادارة مواد غذائية موجودة في مخزن تجاري — بحجـة فقدان المواد المذكورة في المدينة — بينما كانت المواد الغذائية موجودة بكثرة في الاسواق ، وقد تبين لمجلس الشورى اللبناني من ملف القضيه ان هذه المصادرة لم تجر الا للضغط على الشركة للرجوع عن تعاقد حبي مختلف عليه بينها وبين الادارة (١) .

ولا بد لنا هنا من ابداء الملاحظة التالية : لايمكن ان تكون المصلحة الخاصة سبباً في إبطال القرار المطعون فيه ، إلا إذا كانت هي العامل أو الدافع الرئيسي للقرار المطعون فيه ؛ أما إذا كان الدافع المصلحة العامة ، ولكن نشأ عنها نفع للافراد ، فهذا لايمنع من شرعية العمل الاداري (٢) .

٢ ـ اساءة استعمال السلطة الناشئة عن توخي غاية ليست غريبة عن النشاط الاداري

Le détournement de pouvoir dans un but non

étranger a l'activité administative

ليست الادارة مخيرة — في ممارستها سلطتها — ان تتوخى أي هدف كان غير الذي عينه القانون — حتى ولو كان الهدف المذكور يتصل بالمصلحة العامة .

غير أن الادارة كثيراً ماتحرر من هذا القيد ، اما باساءة استعمال السلطة البسيطة ، أو باساءة استعمال قواعد الاختصاص ، أو باساءة استعمال قواعد الاصول .

١ — سوء استعمال السلطة البسيط usage détourne pur ét simple

ان هذا النوع من اساءة استعمال السلطة يوجب الابطال ، لان السلطة استعملت

---

(١) مجلس الشورى اللبناني (المختلط) قرار رقم ١٨ و١٩ تاريخ ٢٢ ـ ٤ ـ ١٩٤٤ منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة الجزء الاول ص ٤٨ رقم ٤٤٠ .

(٢) مجلس الشورى اللبناني « مختلط » قرار رقم ١٠ تاريخ ٢٦ ـ ٤ ـ ١٩٤٠ منشوراً في مجموعة اجتهادات المحاكم المختلطة اللبنانية ـ الجزء الاول ، ص ٤٨ رقم ١٠٨

في غير الحالات والموضوعات التي نص عليها القانون ، فالمحافظ يرتكب عيب سوء استعمال السلطة البسيط ، إذا هو مارس السلطة الوصائية — لا لمراقبة النشاط البلدي – بل للضغط على البلدية لاتخاذ تدبير سياسي يراه ضرورياً .

٢ - التحايل في استعمال قواعد الاختصاص usage détourné par incompétence

ان هذا الشكل من اساءة استعمال السلطة خطير جداً ، فهو يخفي وراء ظاهر مشروع ، عملاً غير مشروع ـ تحايلاً على قواعد الاختصاص . فالمحافظ الذي يبطل عقد الايجار المتعلق باملاك البلدية الخاصة ، يرتكب في آن واحد :

آ ـ عيب سوء استعمال السلطة ، لان السلطة الوصائية استعملت هنا في غير الحالات والموضوعات التي نص عليها القانون ؛

ب ـ وعيب غصب السلطة ، لان فسخ عقود الايجار يعود للمحاكم العادية حصراً .

التحايل في استعمال قواعد الاصول Usage détourné des procédures

ان هذا الشكل من إساءة استعمال السلطة ، يراد من ورائه اخفاء عمل غير مشروع ، تحايلا على القانون الذي يفرض اتباع بعض الاجراءات والاصول. فالغاء الوظيفة والاستقالة حكماً كثيراً ماتخفيان وراءهما تدابير غير شرعية [١] ، وكذلك صرف الموظف من الخدمة تحت ستار تصحيح خطأ مادي [٢] ، والغاء الوظيفة التي مالبثت أن أعيدت الى ملاك الدائرة بعد تسريح الموظف الذي يراد اقصاؤه [٣] .

---

(١) مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ١٩٤٥/١/٢٠ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ (القسم العربي) ص ٣٣٧

(٢) مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ١٩٤٤/٢/٥ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ (القسم العربي) ص ٤٤٩ .

(٣) مجلس الشورى اللبناني (المختلط) ، قرار رقم ١٤ تاريخ ١٩٤٥/٤/١٠ ، مجموعة الاجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة ج ١ ص٤٨ رقم ١٠٧ .

كل ذلك يشكل في آن واحد سوء استعمال السلطة ومخالفة قواعد الاصول.

ثم ان هناك تحايلاً على قواعد الاصول في الاستملاك لغير المنفعة العامة ، أو في استبدال الاجراءات الواحدة بالاخرى . فاذا استعملت الادارة مثلاً أصول التخطيط في الاستملاك ، تكون قد ارتكبت تحايلاً على قواعد الاصول — لان التخطيط لايجوز إلا في العمليات الصغيرة كتقويم اعوجاج الطرق العامة مثلا .

٣ — سلطة المحكمة العليا في التدقيق والبحث عن اساءة استعمال السلطة

Pouvoirs d'investigation de la Cour Suprême en matière de détournement de pouvoir

ان قانون المحكمة العليا — باعطائها حق ابطال المقررات المشوبة بعيب التحايل على السلطة — أعطاها ضمناً في ذات الوقت . سلطة واسعة جداً في التدقيق والبحث عن هذا العيب في القرارات المطعون فيها ؛ ذلك لان هدف هذه القرارات كثيراً مايكون مخفياً وراء ظاهر مشروع — فيصعب اكتشافه بدون هذه السلطة الواسعة .

لاشك أن المحكمة العليا لاتملك حق جلب رجال الادارة لابداء بياناتهم ، ولا الامر باجراء تحقيق لاكتشاف الهدف الحقيقي للقرار المطعون فيه [١] .

ولكن خارج هذه التحفظات ، تستطيع المحكمة العليا استعمال كل الوسائل في سبيل ذلك . فتستطيع مثلاً أن تبحث عن قرائن التحايل على القانون — لا في القرائن ذاتها فحسب ، بل أيضاً في جميع اوراق الاضبارة كالمناقشات ، والمعاملات الشكلية والكتب المتبادلة والتعليمات ، وبكلمة واحدة في كل ظروف القضية [٢] . وتستطيع أيضاً اجراء كشف للتحقيق عن مادية الوقائع المذكورة في القرار المطعون فيه —

---

(١) ن هذه القيود هي من نتائج الاصول الكتابية المتبعة لدى المحكمة العليا)

(٢) مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في /٦/ ١/ ١٩٤٤ . منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ (القسم العربي) ص ١٩٨

فيما اذا كانت مراقبة المشروعية تتوقف على اجراء هذا الكشف (١) .

ولكن مهما كانت سلطات المحكمة العليا واسعة في التحقيق والبحث عن إساءة استعمال السلطة ، فهي ليست مطلقة من كل قيد . فلا تستطيع المحكمة العليا أن تبطل من تلقاء ذاتها القرار الاداري المطعون فيه بسبب سوء استعمال السلطة (٢) ، ولا أن تتمسك به كسبب من أسباب الابطال ، الا إذا كان هدف الادارة مشاراً اليه في القرار المطعون فيه ذاته . أو في الوثائق والمستندات والاوراق المبرزة في الاضبارة ، أو كان يمكن استنتاجه منها (٣) . واخيراً يمتنع على المحكمة العليا أن تلجأ الى تقدير التدابير الادارية من الناحية التنفيذية L'opportunité des mesures administra-tives (٤) ، لان هذا الميدان يخرج عن نطاق مراقبة المشروعية . فوظيفة المحكمة العليا محدودة بالتحقيقات والتدقيقات التي تتوقف عليها مراقبة مشروعية القرارات من كل نواحيها .

٤ — خرق القانون

La violation de la loi

لم تذكر المادة ٢٢ من قانون المحكمة العليا حالة خرق القانون بين الحالات التي تعيب القرار المطعون فيه وتؤدي الى ابطاله ، بل اكتفت بالقول :

« يحكم بابطال العمل أو القرار أو المرسوم فيما اذا صدر مشوباً باحد العيوب الآتية :

---

(١) مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ١٩٤٤/٨/٦ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ (القسم العربي) ص ٢٥٣ .

(٢) مجلس الشورى لبنني (المختلط) ، قرار رقم ٣ تاريخ ١٩٤٤/١/١١ منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم اللبنانية المختلطة ، الجزء الاول ص ٤٤ رقم ٤٠٠

(٣) هذه القيود هي من نتائج الاصول الكتابية المتبعة لدى المحكمة العليا .

«آ — اذا صدر عن سلطة غير مختصة

«ب — اذا اتخذ خلافاً للاجراءات الاساسية التي نصت عليها القوانين والانظمة

« ح — اذا اتخذ لغير الغاية التي ارادها القانون » .

فهل يعني ذلك ان حالة خرق القانون لاتؤدي الى ابطال القرار المطعون فيه؟

لابد لنا قبل الجواب على هذا السؤال — من الرجوع الى الفقرة الاولى من المادة ١٩ من ذات القانون ، التي تقول : « تقام دعوى الابطال ضد الاعمال والقرارات والمراسيم المخالفة للدستور أو القانون أو المراسيم التنظيمية » ، فعبارة « المخالفة.. للقانون» اذ وردت مطلقة في هذه المادة ، تعني ان كل مخالفة للقوانين أو الانظمة — مهما كان نوعها — تؤدي الى الابطال .

ومخالفة القانون على انواع ، فاما أن تكون مخالفة لقوانين الاختصاص (حالة عدم الاختصاص) ، أو مخالفة لقوانين الشكل (حالة مخالفة الشكل) ، أو مخالفة للغاية التي ارادها القانون (حالة سوء استعمال السلطة) ، أو مخالفة مادية للقانون من حيث موضوع القرار أو من حيث اسبابه (١)، وهذه المخالفة الاخيرة هي الحالة الرابعة (حالة خرق القانون) . وعلى هذا نستطيع ان نقول :

ان حالة خرق القانون تؤدي الى الابطال ولو أغفلتها المادة ٢٢ المذكورة .

اما الوقوف على مفهوم هذه الحالة ، فيقتضي دراسة النقاط التالية :

— مخالفة القوانين والانظمة

— مخالفة القضية المقضية

— خرق الحقوق الناشئة عن قرار سابق .

---

(١) مجلس الشورى اللبناني قرار مؤرخ في ٢٠ حزيران ١٩٤٤ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٤ (القسم العربي) ص ٢٤٩ .

مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٢٤ تاريخ ١٩٤٤/٢/٢٤ قضية السيد احمد نحاس وشركائه .

١ — مخالفة القوانين والانظمة

La Violation des lois et des règlements

ان مخالفة القوانين والانظمة تؤدي كما ذكرنا الى ابطال القرار المطعون فيه. ولكن ما هو المقصود من كلمة القوانين والانظمة ؟

يقصد بالقانون :

اولا — القوانين الصادرة عن المجالس النيابية والتأسيسية، سواء كانت هذه القوانين عادية او دستورية (١).

ثانياً — المقررات التي لها قوة القانون ، وهي :

آ — قرارات المفوض السامي الفرنسي اوالمندوب العام الفرنسي لدى حكومتي سوريا ولبنان في عهد الانتداب الفرنسي ؛

ب — المقررات الصادرة في موضوعات تشريعية عن رئيس الحكومة السورية قبل وضع الدستور السوري السابق موضع التنفيذ ؛

جـ — المراسيم التشريعية بعد تصديقها من المجلس النيابي ؛

د — المراسيم التشريعية الصادرة في موضوعات تشريعيـة وخلال تعطيل الدستور او تعليقه ؛

هـ — المقررات الصادرة عن لجنة الميرة .

---

(١) لا شك ان للمحكمة العليا — بوصفها قضاءً ادارياً — لا تقبل من الافراد الدعوى المباشرة طعناً بدستورية القوانين . ولكن هذا لا يمنعها على كل حال عملا بالمادة ١٩ من القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨-١٢-١٩٥٠ من بطلان القرار الاداري الذي يخالف نصاً دستورياً .

اما بوصفها قضاءً دستورياً ، فتقبل الاعتراض على دستورية قانون قبل اصداره ، اذا قدم اليها الطعن من قبل رئيس الجمهورية او ربع اعضاء المجلس النيابي .

ويقصد بالنظام كل قاعدة حقوقية موضوعية صادرة عن سلطة ادارية مختصة ، ولها قوة الالزام تجاه مصدر القرار الاداري المطعون فيه .

ينطبق هذا التعريف على انظمة الادارة العامة réglements d'admini - stration publique والمراسيم التنظيمية البسيطة décrets réglementaires الصادرة عن رئيس الدولة والقرارات التنظيمية arrêtés règlementaires الصادرة عن المحافظين او عن رؤساء البلديات ، والقرارات الوزارية ، في الحالات الاستثنائية التي يكون للوزير فيها سلطة تنظيمية . فهذه المقررات كلها انظمة ادارية وهي — ما دامت غير مخالفة للقانون — ملزمة للادارة تحت طائلة بطلان اعمالها .

اما البلاغات les Circulaires والتعليمات الوزارية les instructions mi- nistérielles ، فليست انظمة بالمعنى المقصود في بحثنا هذا ، لانها لا تشكل قواعد حقوقية ملزمة des règles juridiques obligatoires يؤدي خرقها الى البطلان ؛ فهي ليست سوى ارشادات وتوجيهات يعممها الرئيس على مرؤوسيه ليستنيروا بها عند تطبيق القانون .

وهنا طبعا يجب استثناء البلاغات والتعليمات المتخذة من قبل الوزير — في الحالات الاستثنائية التي يملك فيها سلطة تنظيمية ، كالبلاغات والتعليمات التي تتخذ مثلا تنفيذاً لمراسيم تنظيمية ، وتكوّن معها وحدة لا تتجزأ .

وكذلك الحال فيما يتعلق بالانظمة الداخلية للمجالس الادارية (كمجالس المحافظات والمجالس البلدية) ، وبالعقود الحقوقية الثنائية الطرف وما يماثلها (كالعقود الثنائية الطرف التي تحدث اوضاعا حقوقية خاصة وشخصية) : فخرق الانظمة الداخلية réglements intérieurs من قبل المجالس الاداريه لا يؤدي الى بطلان المناقشة ما دامت هذه الانظمة دون مفعول حقوقي تجاه الافراد ؛ وكذلك خرق العقود الثنائية الطرف وما يماثلها لا يؤدي الى ابطال العمل المطعون فيه ، لان العلاقات التعاقدية خارجة في الأصل عن دعوى الابطال (مجلس الشورى اللبناني المختلط ،

قرار رقم ١٥١ تاريخ ٢٢-٣-١٩٤٤؛ -قرار مؤرخ في ٢٧-٥-١٩٤٤ منشوران في مجموعة الاجتهادات اللبنانية للمحاكم المختلطة ج ١ ص ٣١ رقم ٨٨، ص ٣٥ رقم ١٠١).

على ان هذه القاعدة التي تقول بان مخالفة العقود الثنائية الطرف لا تشكل سبباً من أسباب الابطال ، لا تطبق إلا على طرفي العقد ؛ وان سبب وجودها هو قواعد الاصول المتعلقة بالاختصاص ، لان دعاوى العقود من اختصاص قاضي العقود .

أما الاشخاص الثالثون - اي الغير - كزبائن الخدمة العامة التي منح امتيازها لشخص ما ، فيستطيعون الاحتجاج بمخالفة نصوص عقد الامتياز ، لأن هذه النصوص تشكل في هذه الحال — قانون الخدمة العامة .

تلك هي لمحة موجزة عن المقررات التي لها صفة القوانين والانظمة ، كان لا بد من ايرادها في صدر هذا البحث تمييزاً لها من النصوص الاخرى .

مخالفة احكام الدستور

لقد اعطت المادة ١٩ من القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول ١٩٥٠ المحكمة العليا حق ابطال المقررات المخالفة لاحكام الدستور . غير أن الحقوقيين منقسمون الى فريقين فيما يتعلق بصلاحية المحكمة العليا لقبول الدفع من الافراد بعدم دستورية القانون الذي بني عليه القرار المطعون فيه .

فالفريق الاول يرى انه يمتنع على المحكمة العليا سماع الدفع من الافراد بعدم دستورية قانون ما في معرض دعوى الابطال للاسباب التالية :

١ً — ان المادة ٦٣ من الدستور السوري حصرت حق الطعن بدستورية القوانين برئيس الجمهورية او ربع اعضاء المجلس النيابي ؛

٢ً — ان المادة ١٦٣ من الدستور تنص على ان «التشريع القائم المخالف لاحكام هذا الدستور يبقى نافذاً موقتاً الى ان يعدل بما يوافق احكام الدستور» .

أما الفريق الثاني ، فيرى خلاف ما يراه الفريق الاول :

ففيما يتعلق بالمادة ١٦٣ من الدستور، يرى انه ينبغي التفريق ما بين التشريع القائم (عند صدور الدستور السوري)، وبين التشريع الصادر بعد الدستور المذكور.

فالماده ١٦٣ — المذكورة تمنع فقط قبول الدفع بعدم دستورية التشريع القائم (عند صدور الدستور السوري)، لانها اعتبرته نافذاً موقتاً الى ان يعدل بما يوافق احكام الدستور؛ والحكمة من وضع هذه المادة هي ان جعل التشريع القائم متفقاً مع احكام الدستور يحتاج الى وقت طويل، ويتعذر تعديله طفرة واحدة. — ولكن المادة المذكورة لا تحمي القوانين الصادرة بعد الدستور من الدفع بعدم دستوريتها.

وفيما يتعلق بالمادة ٦٣ من الدستور، فقد حصرت برئيس الجمهورية او ربع اعضاء المجلس النيابي حق الطعن بدستورية القوانين قبل صدورها (اي قبل نفاذها لا بعد اصدارها. ومن الطبيعي ان تمنع هذه المادة عن الافراد حق الطعن بقوانين لم تصدر بعد، اذ لا يجوز للافراد مبدئياً ان يطعنوا الا في النصوص التي لها قوة التنفيذ ومن شأنها الاضرار؛ وقبل الاصدار والنشر، لا يكون للقوانين قوة التنفيذ ولا يكون من شأنها الاضرار.

ثم ان المادة ٦٣ المذكورة، على افتراض انها تمنع عن الافراد حق الطعن بدستورية القوانين قبل اصدارها وبعده (وهذا غير وارد بالنسبة لصراحة النصوص)، فهي تمنع سماع الدعاوى المباشرة المقدمة من الافراد طعناً بدستورية القوانين، ولا تمنع على كل حال سماع الدفع بعدم دستورية القوانين التي بني عليها القرار المطعون فيه.

وكل اجتهاد مخالف يؤدي بالنتيجة الى تعطيل احكام المادة ١٩ من القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٨-١٢-١٩٥٠ — التي تنص على أن:

« تقام دعوى الابطال ضد الاعمال والقرارات والمراسيم المخالفة للدستور « او للقانون او للمراسيم التنظيمية ».

خصوصاً وان المحكمة العليا في معرض تدقيق دعوى الابطال ستجد نفسها امام نصين: نص دستوري ونص قانوني — وهي مضطرة في حال تعارض النصين، ان تأخذ بالنص الاقوى وهو النص الدستوري.

هذه هي خلاصة آراء الفريقين من الحقوقيين بمدى صلاحية المحكمة العليا لقبول الدفع بعدم دستورية قانون ما في معرض دعوى الابطال ؛ على اننا نميل الى ترجيح رأي الفريق الثاني القائل بجواز الدفع بعدم دستورية القانون الذي بني عليه القرار المطعون فيه ، خصوصاً وان اعمال الكلام أولى من اهماله . وانه لا يفترض بالمشرع ان يصرف كلامه لغواً وعبثاً . ولكن يشترط على كل حال ان يكون القانون المطعون بدستوريته صادراً بعد الدستور — لا قبله . لأن المادة ١٦٣ من الدستور اعتبرت التشريع القائم المخالف لأحكام الدستور نافذاً الى ان يعدل بما يوافق احكامه.

مخالفة القوانين والانظمة :

أما مخالفة الاحكام القانونية والنظامية فتقع في الحالات التالية :

- مخالفة النص صراحة ،
- مخالفة النص بتفسيره تفسيراً خاطئاً ،
- مخالفة النص بتقدير الوقائع تقديراً خاطئاً .

١ — مخالفة النص صراحة :

هذه المخالفة اما ان تكون مباشرة او غير مباشرة .

أ — المخالفة المباشرة للقانون La violation directe de la loi

يكون هناك مخالفة مباشرة للنص ، اذا كانت الادارة قد اتخذت قراراً متناقضاً مع نص قانوني (١) . اما بنتيجة جهلها القانون المذكور او بسبب تجاهلها إياه ، كأن تحرم الادارة الموظف المحال على التقاعد من اجازة الشهر المنصوص عليها صراحة في قانون الموظفين الاساسي .

هذه المخالفة سهلة الاكتشاف ، فيكفي لذلك ان يجد القاضي النص الذي يجب تطبيقه ، وان يبحث عما اذا كان القرار المطعون فيه موافقاً له أم لا .

---

(١) راجع كتاب Le contrôle juridictionnel de L'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir لمؤلفه Alibert .

مجلس الشورى السوري قرار رقم ١٨٩ تاريخ ١٠—٧—١٩٤٦ قضية السيد ميشيل جداوي.

ب — المخالفة غير المباشرة للقانون La violation indirecte de la loi

اما المخالفة غير المباشرة للقانون ، فترتكب في احدى هاتين الحالتين :

— عندما تضيف الادارة على النص الاصلي ما لا يتضمنه هذا النص ، كأن تضع مثلاً عقوبة اشد من التي نص عليها القانون ؛

— عندما تتلافى الادارة نقص القانون ، بوضع نص من عندها ، كأن تفرض مثلاً عقوبة نسي الشارع ان ينص عليها (١) .

فالمخالفة غير المباشرة قريبة جداً من عدم الاختصاص l'incompétence لأن الادارة اذ تخالف النص بصورة غير مباشرة — تتجاوز على سلطة غيرها .

٢ — تفسير النص تفسيراً خاطئاً la fausse interprétation du texte .

ويسمى ايضاً « الخطأ الحقوقي » (L' erreur de droit) .

ترتكب هذه المخالفة عندما تقوم الادارة بتطبيق النص الملائم ، ولكن تعطيه تفسيراً او مفهوماً خاطئاً . ولقد اعطانا الاجتهاد الاداري اللبناني المثل الآتي عن التفسير الخاطيء : تنص المادة ٢٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ ل ر المتعلقة بالمؤسسات المقلقة والخطرة — على انه اذا تغير مستثمر المؤسسة ، فيجب على الخلف ان يقدم تصريحاً جديداً خلال شهر من تاريخ وضع يده ؛ فهذا النص الذي يقصد مستأجر المؤسسة لا يطبق على المالك الذي يبغي ان يستعيد ملكه ويستثمره على نفقته ؛ فترتكب البلدية مخالفة النص بتفسيره تفسيراً خاطئاً — إذا طلبت من المالك تصريحاً جديداً لفتح مؤسسته (٢) .

---

(١) راجع كتاب Le Contrôle juridictionnel de L'Administration au moyen du recours pour excèsde pouvoir لمؤلف Alibert .

(٢) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ١٥ تاريخ ٢٩-٦-١٩٣٥ منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم المختلطة ، الجزء الاول ص ٣٣ رقم ٩٦ .

ان نظرية الخطأ الحقوقي — وقد وضعت لمراقبة التفسيرات الخاطئة للقانون — تجعل المحكمة العليا صالحة لتدقيق أسباب القرار المطعون فيه ، اذ يتوقف على تدقيق الاسباب المذكورة الفصل فيما اذا كان القانون قد فسر وطبق من قبل الادارة تفسيراً وتطبيقاً صحيحين أم لا . لا شك ان قاضي الابطال لا يملك تدقيق أسباب القرار المطعون فيه من الناحية التقديرية او التنسيبية (du point de vue de L' opportunité ، لأن هذا القاضي — بحسب التعريف — يقتصر قضاؤه على المشروعية la légalité فحسب؛ ولكن هذا لا يمنعه على كل حال، من تدقيق الاسباب المذكورة من حيث صحتها المادية والقانونية ، ما دامت هذه الاسباب اسباباً قانونية des motifs de légalité . فقاضي الابطال يملك اذن حق الغاء المقررات الادارية التي تستند الى :

— سبب غير صحيح مادياً motif inexact matériellement

— او سبب غير صحيح قانونياً motif inexact légalement

ولقد اخذ القضاء الاداري السوري بهذه القاعدة ، فالغى مرسوماً يقضي بالاستملاك لاستناده الى سبب غير النفع العام [١] . — وقراراً يقضي بتسريح موظف بسبب الغاء الوظيفة قبل ان يصبح قرار الغاء الوظيفة نافذاً [٢] ، — وقراراً يقضي بتوظيف الناجح الثاني في المسابقة قبل الناجح الاول مستنداً في ذلك الى ان الناجح الثاني من اهالي المنطقة [٣] . في كل هذه الحالات التي القرار

---

(١) مجلس الشورى السوري قرار رقم ١٢٩ تاريخ ٣١/٥/١٩٤٤ . ـ قضية السيد محمد الحاج مراد .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١١٧ تاريخ ١٢/٥/١٩٤٣ ، قضية السيد الياس صقر .

(٣) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٩٠ تاريخ ١٠/١٠/١٩٤١ ، قضية السيد سعيد الكوسا .

المطعون فيه لاستناده الى سبب غير صحيح قانوناً .

اما السبب غير الصحيح مادياً ، فمثاله ان تصدر الادارة قراراً بقبول استقالة موظف ما بناء على طلبه ، مع ان الموظف لم يسبق له ان قدم مثل هذا الطلب (١).

يتضح من الامثلة التي ذكرناها ان الخطأ في تفسير النص قريب من اساءة استعمال السلطـة ، لأن الاستناد الى سبب غير مشروع motif illégal ، يعني العمل في اتجاه غريب عن المصلحة العامة .

٣ — تقدير الوقائع تقديراً خاطئاً Fausse appréciation des faits

تنشأ مخالفة القانون أيضاً عن تقدير الوقائع تقديراً خاطئـاً ، لان القرارات الادارية كثيراً ماتتوقف مشروعيتها على وجود بعض الظروف والوقائع التي يشترطها القانون . لذلك كان لابد لقاضي الابطال من البحث في هذه الظروف كيما يتيسر له الفصل في مشروعية القرار الاداري المطعون فيه . على أن هذا لايعني ان المحكمة العليا تملك حق فحص القرار المطعون فيه من الناحية التنسيبية du point de vue de l'opportunité. فهذا الميدان خارج عن صلاحياتها (٢) ، لان تقدير الوقائع لا تملكه المحكمة العليا الا اذا كان يتوقف عليه الفصل في مشروعيـة القرار المطعون فيه. فقاضي الابطـال لايملك مثلاً حق البحث فيما اذا كانت أحكام القرار المطعون فيه متناسبة مع الوقائع المستند اليها — بل يملك فقط حق البحث فيما اذا كان القرار الاداري المطعون فيه الذي يستند الى وقائع معينة — مشروعاً أم لا ؛ وهذه المهمة هي التي تجعله صالحاً لاجراء التدقيقات التالية :

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٢٨ تاريخ ١٠-٧-١٩٤٦ ، قضية السيد محمود خلف .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٣٢ تاريخ ٢٣-٢-١٩٤٢ ، قضية السيد احمد النحاس وغيره .

أولاً — يحق لقاضي الابطال ان يبحث عن مادية الوقائع المستند اليها ويبطل القرار المطعون فيه ، اذا كانت هذه الوقائع غير ثابتة أو غير موجودة مادياً (١). وقد اقيمت الدعوى امام مجلس الشورى السابق على قرار يقضي برفض دفع الرواتب المتراكمة لموظف بلدي ، بحجة ان هذه الرواتب دفعت الى عائلته ، فأبطل مجلس الشورى القرار المذكور ، إذ ثبت له من التحقيق ، ان عائلة الموظف لم تقبض اي راتب ، وانما قبضت اعانات صرفت لها من فصل الاعانات والمساعدات من موازنة البلدية (٢) .

ثانياً — ثم يحق له — بعد التثبت من مادية الوقائع — ان يفحص ما اذا كانت هذه الوقائع تصلح قانوناً لدعم القرار المطعون فيه . فالمرض غير الساري مثلاً والذي لايمنع الموظف من القيام باعباء وظيفته . وان كان ثابتاً — لايصلح ان يكون سبباً قانونياً لتسريح الموظف المريض .

ثالثاً — واخيراً يستطيع قاضي الابطال أن يتحرى بذاته تقدير الوقائع المتخذة سبباً للقرار المطعون فيه ، ليتحقق من قانونية القرار المذكور . كانت دائرة الاحراج في لبنان اتخذت قراراً بمعارضة أحد الافراد في استثمار حرجه الخاص ، مستنداً في ذلك الى ان قطع الاشجار يؤدي الى انهيار ارض الجبل . فألغى مجلس الشورى اللبناني القرار المذكور اذ تبين له بحسب تقديره الذاتي — ان استثمار هذه الاحراج بطريق القطع ـ دون القلع ـ لايؤثر في تماسك الاتربة فيها (٣) .

---

(١) ان الخطأ في الوقائع لا يكون سبباً للابطال الا اذا كان القرار المطعون فيه يستند الى وقائع غير صحيحة و مشوهة (مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٦٤ تاريخ ٢٥ـ٥ـ١٩٣٨ ، منشور في مجموعة اجتهادات المحاكم المختلطة ، ج ١ ص ٣٠ رقم ٨٦) .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١١٨ تاريخ ١/٥/١٩٤٦ ، قضية السيد سعيد بصمجي .

(٣) مجلس الشورى اللبناني ، قرار مؤرخ في ٦ـ٧ـ١٩٤٤ منشور في النشرة القضائية اللبنانية لعام ١٩٤٥ « القسم العربي » ص ٢٥٣ .

تلك هي الحالات المختلفة لخرق القانون . وقد ظهر لنا من خلال دراستها — العلاقة الكائنة بين القانونية والوقائع . والى أي حد يمكن ان يعتبر قاضي الابطال قاضي الوقائع .

٢ — مخالفة القضية المقضية

La violation de la chose jugée

ان مخالفة القضية المقضية — كمخالفة القانون — تؤدي الى بطلان القرار الاداري، ذلك لان الحكم القضائي — اذ يصل الى مرحلة القضية المقضية — يكتسب صفة الحقيقة القانونية vérité legale التي لامساغ لمخالفتها ، ويلزم الادارة أولا : بأن تنفذ الاحكام القضائية ، وثانياً : بأن تحترم القضية المقضية بجعل اعمالها مطابقة لها . لنفرض مثلاً ان الادارة سرحت موظفاً ما ، ثم الغي هذا التسريح بحكم من المحكمة العليا ، فما واجب الادارة في مثل هذه الحال ؟ لاريب انه يجب عليها — تنفيذاً للحكم القضائي — ان تعيد الموظف المذكور جميع حقوقه التي حرم منها بسبب التسريح غير المشروع ؛ فاذا رفضت تنفيذ الحكم المذكور كلاً أو جزءاً ، كان قرارها مشوباً بخرق القضية المقضية ، وبالتالي معرضاً للابطال (١) .

ولافرق هنا بين الحكم الصادر عن المحكمة العليا والاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية الاخرى أو المحاكم العادية . فالمبدأ هو ان جميع هذه الاحكام تلزم الادارة حال اكتسابها قوة القضية المقضية — حتى ولو كانت مشوبة بعيب عدم الاختصاص أو بعيب الخطأ الحقوقي أو بعيب الخطأ الواقعي ، وذلك عملاً بالقاعدة القائلة :

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٢٠ تاريخ ١٩٤٦/٥/١ ، قضية السيد جورج الياس خبازة .

القضية المقضية تعتبر بمنزلة الحقيقة القانونية res judicata pro veritate habetur[1].

اما ما يتعلق باحترام الاحكام القضائية في غير حالة التنفيذ المباشر . فنستطيع ان نقول : ان القضية المقضية تشكل قاعدة حقوقية ملزمة une règle de droit obligatoire لاتستطيع الادارة ان تخالفها دون ان تجاوز حدود سلطتها ، وتعرض اعمالها للابطال . ولقد الغى مجلس الشورى السوري السابق – لعلة خرق القضية المقضية – مرسوماً باحالة موظف ما على التقاعد بسبب بلوغه الستين من العمر ، لان المرسوم المذكور يتعارض مع حكم صادر عن محكمة الاحوال الشخصية يقضي بان سن الموظف ذي العلاقة لا تجاوز السادسة والخمسين[2].

وكذلك يوجد خرق للقضية المقضية فيما اذا كان صدر حكم بالغاء قرار اداري لتجاوز حدود السلطة ، وأصرت عليه الادارة واعادته سيرته الاولى ، او اتخذت بدلا منه قراراً آخر لا يتفق مع حكم الالغاء . فقد قضى مجلس الشورى في قضية من هذا القبيل ، وابطل قرار التسريح الجديد الذي يستند الى اسباب كان المجلس المذكور – بقراره السابق – صرح بانها غير مشروعة[3] .

ولا بد لنا هنا من بيان الملاحظة التالية التي تتعلق بقضاء تأديب الموظفين، وهي ان الملاحقة المسلكية والملاحقة الجزائية – فيما يتعلق بالموظفين العامين – مستقلتان عن بعضهما ، ولاتأثير للحكم الجزائي على القضية المسلكية ، خصوصاً وان الملاحقتين

---

(١) مجلس الشورى اللبناني المختلط ، قرار رقم ٢٦ تاريخ ٢٠-٢-١٩٣٧ ، منشور في اجتهادات المحاكم المختلطة ، ج ١ ص ٣٣ رقم ٩٧ .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٢١ تاريخ ١/٥/١٩٤٦ ، قضية الدكتور منيف العائدي .

(٣) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٢٢ تاريخ ١-٥-١٩٤٦ ، قضية السيد توفيق البيطار .

مجلس شورى لبناني ، قرار مؤرخ في ١٧-١١-١٩٤٤ ، منشور في النشرة القضائية اللبنانية « القسم العربي » لعام ١٩٤٥ ص ٧١ .

المذكورتين تختلفان من حيث الموضوع . ولكن هذا لا يعني على كل حال ، ان استقلال القضاء المسلكي يسمح له بان يخالف القضاء الجزائي في حقل الوقائع ، فينفي ما كان أثبته هذا الاخير ، او يثبت ما كان نفاه . فالقضاء المسلكي يجب ان يظل في دائرته الخاصة ويقصر تدقيقاته وتقديراته على المخالفة المسلكية فحسب(١).

وخلاصة القول ان القضية المقضية — سواء كانت صادرة عن القضاء الاداري او عن القضاء العادي - ملزمة للادارة بوجه عام ، تحت طائلة خرق المشروعية(٢).

اما تبرير ذلك ، فيستند الى الفكرة القائلة : ان القضية المقضية — باعتبارها من المبادىء العامة للحقوق الموضوعية غير المكتوبة ، فخرقها يؤدي الى خرق الحقوق الموضوعية violation du droit objectif . وهذه الفكرة هي التي يستند اليها ايضا في تفسير عدم المشروعية l'illégalité في خرق حقوق نشأت عن قرارات سابقة — كما سنرى في البحث الآتي :

٣ — خرق الحقوق الناشئة عن قرار سابق

Violation des droits nés d'une décision antérieure

ان خرق الحقوق الناشئة عن قرار سابق متخذ وفاقا للقانون يشكل تجاوزا لحدود السلطة ، ويعرض اعمال الادارة للابطال ؛ لان هذه الحقوق المكتسبة غير قابلة للانتقاص بحسب المبادىء العامة للحقوق (٣)؛ فلا يمكن تعديلها والغاؤها إلا ضمن

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٥٢ تاريخ ٢٩-٥-١٩٤٣ قضية السيد عبد الكريم الصباغ (حل ضمني) .

(٢) مجلس الشورى الاساسي المختلط . قرار رقم ٢٦ تاريخ ٢٠-٢-١٩٣٥ منشور في مجموعة الاجتهادات اللبنانية المختلطة - الجزء الاول ص ٣٣ رقم ٩٧ .

(٣) من هذه المبادىء العامة ، مبدأ عدم مس المفاعيل الشخصية للاعمال الحقوقية l'intangibilité des effets individuels des actes juridiques

الاشكال والشروط التي نص عليها القانون (١) .

ولا بد لنا هنا من التساؤل عما اذا كانت الادارة تملك حق الرجوع عن مقرراتها السابقة ؟

نظرية رجوع الادارة عن مقرراتها السابقة Théorie des retraits :

لما كانت اجتهادات القضاء الاداري في سوريا ولبنان لا تعطينا اي جواب على هذا السؤال ، فلا بد لنا اذن من الرجوع الى الاجتهاد الاداري الفرنسي لبحث هذا الموضوع ؛ فهذا الاجتهاد يجمل المقررات الادارية على فئات :

اولا – المقررات الادارية التي لم تكسب حقاً لأحد. فهذه يمكن الغاؤها أو تعديلها في كل وقت – دون تجاوز لحدود السلطة – ، كالمقررات التنظيمية مثلاً ، فيمكن الرجوع عنها أو تعديلها من قبل السلطة المختصة في أي وقت تشاء ، دون ان تخرق المشروعية (٢) .

وكذلك الحال فيما يتعلق بالمصالح العامة ، فيمكن الغاؤها في كل وقت ، اذ ليس لاحد ان يزعم ان له حقاً مكتسباً ببقاء هذه المصلحة العامة أو تلك (٣) .

وكذلك الحال ايضاً فيما يتعلق باجازات اشغال الطرق ؛ فهذه الاجازات تمنح بصورة موقتة وعلى ان تكون قابلة للابطال مبدئياً متى شاءت الادارة . على ان

فبحسب هذا المبدأ ، تكون الحقوق الشخصية الناشئة عن الاعمال الحقوقية – غير قابلة للمس او الانتقاص .

(١) راجع كتاب Précis de Droit Administratif للمؤلف Bonnard الطبعة الثالثة عام ١٩٤٠ – ص ١١٤ .

(٢) مجلس الشورى الفرنسي . قرار مؤرخ في ١٧ آذار قضية Blanchet منشور في مجموعة Lebon ص ٢٣٢ .

(٣) مجلس الشورى الفرنسي ، قرار مؤرخ في ١٠ آذار ، قضية بلدية Nailloux منشور في مجموعة Lebon ص ٣٩٨ ،

الاجتهادالاداري الفرنسي حدّ من سلطة الادارة في الغاء هذه الاجازات ، معتبراً ان هذه الاجازات رغم صفتها الموقتة وقابليتها للابطال – لا يمكن الغاؤها بصورة مشروعة الا للاسباب الحقوقية الآتية :

— مصلحة الاملاك العامة ؛

— عدم التقيد بشروط الاجازة واحكامها ؛

— تعارضها مع وضع حقوقي ثابت كالقضية المقضية مثلاً (١) .

ثانياً – المقررات التي تكسب حقوقاً للافراد؛ فهذه لا يمكن الرجوع عنها دون خرق المشروعية – اللهم الا اذا كانت هذه المقررات غير قانونية في الاصل. فالمقررات غير القانونية يمكن الرجوع عنها ضمن مهلة اقامة دعوى الابطال ، وهي شهر واحد اعتباراً من تاريخ التبليغ او النشر بحسب الحال (٢) .

❀ ❀

---

(١) مجلس الشورى الفرنسي ، قرار مؤرخ في ٢٤ نيسان ١٩١٩ ، قضية Despres منشور في مجموعة Lebon ص ٣٤٨ ؛ قرار مؤرخ في ٢٧ كانون الاول ١٩٠١ ، قضية Pécard منشور في مجموعة Lebon ص ٩٢٥ ؛ قرار مؤرخ في ٢ شباط ١٩٠٥ قضية الشركة العمومية للباصات ، منشور في مجموعة Lebon ص ١١٠ .

(٢) راجع كتاب Le Contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour Excès de Pouvoir للمؤلف Alibert ص ٣٢١ .

الفصل الرابع

اجراآت المحاكمة في دعوى الابطال

تمر دعوى الابطال في المراحل الآتية :

١ — التحقيق
٢ — الحكم
٣ — تنفيذ الحكم
وقد أفردنا لكل منها مبحثا خاصا .

§ ١ — التحقيق

بعد أن تسجل العريضة او المذكره التي تقدم بها الدعوى — فور وصولها — في سجل خاص لدى ديوان المحكمة ، ويوضع عليها خاتم الورود ، - يعين رئيس المحكمة العليا مقرراً لها من الاعضاء او يحتفظ لنفسه بحق التقرير فيها .

هنا تبدأ مرحلة التحقيق ؛ والتحقيق في دعوى الابطال يسيره القاضي من أوله الى آخره ضمن الاصول الكتابية والسرية ؛ فيبدأ بتبليغ صورة عن العريضة او المذكرة بالطريقة الادارية المدعى عليهم ، ولهؤلاء الحق أن يبينوا مدافعاتهم وردودهم بلائحة في ميعاد لايتجاوز الشهر منذ اليوم الثاني من تبليغهم صورة العريضة او المذكرة. وقد سارت المحكمة العليا على مبدأ عدم تبليغ المدعي لائحة الخصم الجوابية؛ ولعل المحكمة العليا تبرر ذلك بانه لا يجوز للفريق الواحد ان يقدم اكثر من رد

بما ورد في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة/٢٨ من القانون ٥٧/ المؤرخ في ٢٨ كانون الاول عام ١٩٥٠ [١] .

ولكن يحق للمتداعين ومحاميهم على كل حال، ان يطلعوا على اوراق الدعوى في ديوان المحكمة وان يبينوا بمذكرة اضافية، ملاحظاتهم وايضاحاتهم بشأنها .

ويتمتع المقرر بسلطة واسعة في التحقيق. فله ان يأمر من تلقاء نفسه او بناء على طلب احد المتداعين، اتخاذ جميع التدابير التي يراها باجراء التدقيقات وتنظيم التقارير ، وان يصدر قرارات غير معللة يبلغها الى المتداعين. ولهؤلاء ان يعترضوا عليها لدى المحكمة العليا في ميعاد خمسة ايام تلي يوم التبليغ ، فتفصل المحكمة العليا في الاعتراض المذكور بالاشتراك مع العضو المقرر .

عند ختام التحقيق، ينظم المقرر تقريراً يشتمل على خلاصة الدعوى والمسائل القانونيـة التي يجب حلها ، وينظم مشروع قرار بقبول الدعوى او ردهـا من حيث الشكل والموضوع .

على انه قد تحدث خلال مرحلة التحقيق، بعض طوارىء المحاكمة: كالطلبات الاضافية والعارضة، وادعاء التزوير، والتدخل، وطلب وقف التنفيذ، والمسائل المستأخرة، والاسباب التي تمنع المحكمة العليا من الفصل في الدعوى .

فلا بد لنا اذن من بحث هذه الطوارىء بشيء من الايجاز .

١ ـ الطلبات الاضافية

لا يسمع في دعوى الابطال، كل طلب اضافي يقدمه المدعي . ولعل السبب

---

(١) تنص المادة /٢٨ في فقرتيها الثانية والثالثة على ان
« يبلغ المقرر المدعى عليهم صورة عن العريضة والمذكرة
« المدعى عليهم الحق في ان يبينوا مرافعاتهم بلائحة في ميعاد لا يتجاوز الشهر منذ اليوم الثاني
« من تبلغهم صورة العريضة او المذكرة » .

في وضع هذه القاعدة التي نصت عليها الفقرة الاولى من المادة/٢٦ من قانون المحكمة العليا، هو ان لتقديم دعوى الابطال (الطعن وطب الابطال) ميعاداً معيناً في القانون ينبغي التقيد به؛ فمتى انقضى هذا الميعاد، لا تسمع الطلبات الاضافية.

أما الطلبات المقدمة خلال الميعاد القانوني لدعوى الابطال، فليست اضافية، بل تعتبر اصلية كما لو قدمت ضمن الاستدعاء الاصلي للدعوى .

على انه ينبغي التفريق بين الطلبات الاضافية والطلبات العارضة ، كطلب اجراء تحفظي (طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مثلاً) وكل طلب مكمل للطلب الاصلي ومتصل به بصلة لاتقبل التجزئة . فالقاعدة التي تقضي بعدم سماع الطلبات الاضافية لا تشمل الطلبات العارضة . ولئن كانت الامثلة على الطلبات العارضة نادرة، فانه مما لاريب فيه ان هذه الطلبات لاتقبل مالم تكن متصلة بالطلب الاصلي بصلة وثقى لاتقبل التجزئة .

والطلبات العارضة تقدم باستدعاء يودع لدى ديوان المحكمة العليا ، فيضم الى الطلب الاصلي ، لتفصل فيهما المحكمة العليا بقرار واحد؛ فاذا ردت المحكمة الطلب الاصلي، فالطلب العارض لايمكن قبوله .

٢ — الادعاء بالتزوير

قد يدعي احد الطرفين في دعوى الابطال ان بعض الوثائق المبرزة في الدعوى مزورة. فهذا الادعاء بالتزوير يخضع للشرائط الاصولية التالية :

يقدم الادعاء بالتزوير باستدعاء الى المحكمة العليا، فيتخذ المقرر قراراً يسأل فيه الطرف الذي ابرز الوثيقة المدعى تزويرها ، فيما اذا كان يصر على استعمالها .

فاذا لم يجب الطرف المذكور على هذا القرار، او اعلن انه لا ينبغي استعمالها — فلا تأخذ المحكمة العليا بهذه الوثيقة. اما اذا اعلن انه يصر على استعمالها، وكان الحكم في الاساس متوقفاً على صحة الوثيقة المذكورة او عدم صحتها ، فالمحكمة العليا لاتستطيع الحكم بدعوى التزوير ؛ وينبغي عليها ان تحيلها الى المحكمة

الجزائية — معينة المهلة التي ينبغي ان تفصل فيها الدعوى الجزائية . وفي هذه الحال يجب على المحكمة العليا ان تتوقف عن السير في دعوى الابطال ريثما تفصل المحكمة الجزائية في دعوى التزوير .

وعلى العكس، اذا كانت الوثيقة المدعى تزويرها ليست حاسمة، او كان ليس لها تأثير على الحكم في دعوى الابطال، رغم كونها مزورة — فتستمر المحكمة العليا في رؤية دعوى الابطال والحكم فيها .

وكذلك الحكم اذا تراجع مبرز الوثيقة عن استعمالها، او ان خصمه قبل الاستمرار في المحاكمة كما لو كانت الوثيقة صحيحة ؛ كما أنه لا محل للاهتمام بادعاء التزوير فيما اذا رأت المحكمة العليا ان الدعوى جديرة بالرد شكلاً .

٣ — التدخل

التدخل هو طلب شخص طبيعي او معنوي ان ينضم الى دعوى لم يكن فيها مدعياً ولا مدعى عليه .

على ان قانون المحكمة العليا لا يتضمن أي نص صريح يتعلق بالتدخل في دعوى الابطال .

لذلك فقد ذهب بعض الحقوقيين في تفسير هذا السكوت الى القول بعدم جواز التدخل في دعوى الابطال، مستندين في ذلك الى الحجتين التاليتين :

— ان قرار الابطال يعتبر حجة على الكافة، ما دام يفصل في مشروعية القرار المطعون فيه .

— ان قرار الابطال لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة سوى اعادة المحاكمة وطلب التصحيح (دون اعتراض الغير) ؛ فلا يجوز اذن التدخل في دعوى الابطال عملاً بالقاعدة المتبعة في اصول المحاكمات، وهي ان التدخل لا يقبل في الاستئناف الا بالنسبة لمن يحق لهم اعتراض الغير .

أما القسم الآخر من الحقوقيين فيرى جواز التدخل في دعوى الابطال ،

ويستند في ذلك الى الحجج التالية رداً على اصحاب النظرية الاولى :

— ان كون قرار الابطال يعتبر حجة على الكافة . هو من الاسباب التي التي تستوجب التدخل في دعوى الابطال ، لامن الاسباب التي تستبعده .

— أما أن التدخل لايجوز في دعوى الابطال لان قرار الابطال لا يقبل اعتراض الغير — عملاً بالقاعدة المتبعة في اصول المحاكمات والتي تقضي بأن التدخل لايجوز في الاستئناف الا بالنسبة لمن يجوز لهم اعتراض الغير .

فردنا على ذلك هو ان القاعدة المتبعة في الاستئناف لا تطبق في اصول المحاكمات الادارية ، لاسيما في دعوى الابطال . وقد استمر الاجتهاد الاداري على قبول التدخل في دعوى الابطال ممن يثبت ان له مصلحة في النزاع .

— واذا رجعنا الى الاجتهادات الادارية الفرنسية ، وجدنا ان مجلس الدولة الفرنسي كان يقبل طلبات التدخل في دعوى الابطال ممن كانت له مصلحة في استمرار القرار المطعون فيه — خلال المرحلة الواقعة ما بين عام ١٨٩٩ وعام ١٩١٢ والتي لم يكن يقبل فيها اعتراض الغير ضد قرار الابطال (١) .

---

(١) ان الاجتهادات الادارية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي يمكن تقسيمها الى المراحل الآتية :

— مرحلة ماقبل عام ١٨٨٢ ، ولم يكن اعتراض الغير فيها مقبولاً في دعوى الابطال

— مرحلة مابين عام ١٨٨٢ وعام ١٨٩٩ وكان يقبل فيها اعتراض الغير في دعوى الابطال

— مرحلة مابين عام ١٨٩٩ وعام ١٩١٢ ولم يكن اعتراض الغير فيها مقبولا في الدعوى المذكورة

— مرحلة مابعد ١٩١٢ حيث اصبح اعتراض الغير مقبولاً

ففي المراحل التي لم يكن فيها اعتراض الغير مقبولا في دعوى الابطال . نجد ان مجلس الدولة الفرنسي كان يقبل التدخل . فقد قبل طلب التدخل المقدم من احدى البلديات في دعوى الابطال ضد قرار صادر عن المحافظ — لأن لها مصلحة في بقاء القرار المطعون فيه (مجلس الدولة الفرنسي ، ٩/ آذار ١٩٠٠ ، Héritiers Boucher d'Argis et Chambre Syndicale de Propriétes Immobilières de la Ville de Paris مجموعة S et H ١٩٠١ — ٣ — ٠١ — مجلس الدولة الفرنسي ، ١٩٠٢/١/٢٤ =

وقد اخذت المحكمة العليا السورية بهذه النظرية الاخيرة ، وقبلت مبدأ جواز التدخل في دعوى الابطال .

ففي دعوى الابطال اذا لم يجد قاضي الابطال ما يستوجب دعوة الشخص الذي صدر القرار المطعون فيه لمصلحته، فهذا الشخص يجوز له ان يتدخل في اغلب الاحيان ؛ ويجوز ايضاً لكل ذي مصلحة في ابطاله، وكانت مصلحته غير كافية ليطعن فيه مباشرة — ان يطلب التدخل في دعوى الابطال المقامة طعناً بالقرار المذكور .

على ان طلب التدخل خاضع لشروط اصولية ، منها ما يتعلق بميعاد طلب التدخل ، ومنها ما يتعلق بالطلب ذاته ، وقسم ثالث يتعلق بمصلحة المتدخل .

الشروط المتعلقة بميعاد تقديم طلب التدخل

يقبل طلب التدخل في دعوى الابطال، في أية مرحلة من مراحل الدعوى فكل ما يشترط في هذا الموضوع هو ان يقدم الطلب قبل ختام المرافعة ؛ فالفصل في القضية الاصلية لا يمكن تأخيره بطلب التدخل .

= ٢٤—١—١٩٠٢، Avezard: chambre Syndicale de Propriétés Immobilières de la ville de Paris مجموعة S et P ١٩٠٤ — ٣ — ٣٣) .

وقد قبل طلب التدخل المقدم من احدى البلديات في دعوى الابطال ضد قرار رئيس البلدية القاضي بسحب رخص شغل الاملاك العامة في شوارع المدينة — لأن لها مصلحة في بقاء القرار المذكور (مجلس الدولة الفرنسي ٢٧، — ١٢ — ١٩٠١ قضية Pécard Fréres مجموعة S et P ١٩٠٢ — ٣ — ٣٣) .

وكذلك قبل تدخل احدى البلديات في دعوى الابطال ضد قرار رئيس البلدية القاضي بتنظيم تنفيذ فتح مآخذ مياه على مجرى ماء بلدي — لأنها مصلحة في بقاء القرار المطعون فيه . (مجلس الدولة الفرنسي ، ٥ حزيران ١٩٠٨ قضية Lohy مجموعة S et p ١٩١٠ — ٣ — ١٣٥) .

الشروط المتعلقة بطلب التدخل

يقبل التدخل من شخص لم يقرر القاضي تبليغه استدعاء الدعوى ولم يكن طرفاً في الدعوى. وطلب التدخل ينبغي ان يقدم باستدعاء مستقل عن استدعاء الدعوى الاصلية [1] وألا يكون له طابع الدعوى المباشرة ـ أي ألا يتضمن طلباً بابطال القرار الاداري المطعون فيه، والا كان طلبه يشكل في الحقيقة دعوى ضد القرار المذكور تخضع لشروط دعوى الابطال ، وبصورة خاصة ماتعلق منها بالميعاد القانوني [2]؛ وبعبارة اخرى يجب ألا يتضمن استدعاء التدخل طلبات خاصة بالمتدخل ؛ فالمتدخل لايمكنه الا الاشتراك بالطلبات التي قدمها الاطراف الاصليون في الدعوى [3]، أي لا يمكن ان يكون للمتدخل وضع شخصي.

أضف الى ذلك ان طلب التدخل ـ اذا كان مقدماً دعماً للطلبات المذكورة في استدعاء الدعوى، فلايقبل مالم تكن الدعوى الاصلية مقبولة. فطلب التدخل لايقبل اذا كانت الطلبات التي انضم اليها غير مقبولة [4].

الشروط المتعلقة بمصلحة المتدخل

ينبغي لقبول التدخل ، ان تكون للمتدخل ـ مع تمتعه بمصلحة

---

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، ١٢ ـ ١١ ـ ١٩٤٩ ، قضية Cave Coopérative des laiteries des Monts d'Auvergne et autres مجموعة Sirey ص ٤٨٢ .

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٢ ـ ٢ ـ ١٩٣٥ قضية Larsonneau et autres مجموعة Sirey ص ٢٣٨ .

(٣) مجلس الدولة الفرنسي ، ١٠ ـ ١٢ ـ ١٩٤٣ ، قضية Moreau et autres مجموعة Sirey ص ٢٢٢ — مجلس الدولة الفرنسي ، ١٤ ـ ١١ ـ ١٩٤٥ قضية Lafosse مجموعة Sirey ص ٢٣٦ .

(٤) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٢ ـ ٢ ـ ١٩٣٥ قضية : Perriçhon et d. Brobéque ، مجموعة Sirey ص ٢٣٩ .

مستقلة عن مصلحة الاطراف الاصليين ـ مصلحة في فصل الدعوى .

أما فيما يتعلق بطبيعة المصلحة المشترطة لقبول التدخل ، فالاجتهاد الاداري لايتشدد بشأنها . فبأسلوب التدخل يستطيع كل من ليست له مصلحة مباشرة في فصل الدعوى ان يقدم حججه ويبرهن عليها ـ خصوصاً اذا كانت القضية موضوع دعوى الابطال ، قضية مبدئية ـ .

فقد اقر مجلس الدولة الفرنسي ان من اهداف نادي السياحة الفرنسي المحافظة على الآثار الفنية في فرنسا ، ولذلك قبل تدخله منضماً الى المدعي في دعوى الابطال المقامة ضد قرار يقضي بمصادرة أحد الاديرة[1] . واقر أن للبلدية في بقاء قرار رئيس البلدية القاضي بعزل احد المستخدمين البلديين ـ مصلحة كافية تجعل طلب تدخلها مقبولاً في دعوى الابطال المقامة ضد القرار المذكور[2] . وقد قبل ايضاً تدخل احدى البلديات في دعوى الابطال المقامة ضد قرار رئيس البلدية الذي يقضي بهدم بناء مهدد بالانهيار ـ على اعتبار ان للبلدية المذكورة مصلحة في بقاء القرار المطعون فيه[3] . وكذلك قضى بأن مدينة باريس لها مصلحة في استمرار القرار الصادر عن محافظ السين والذي يحدد تعرفة سيارات الركوب ويأمر باستعمال العدادات في سبيل تأمين تطبيق التعرفة المذكورة ـ وان مصلحتها هذه تبرر تدخلها في دعوى الابطال المقامة ضد قرار المحافظ المذكور[4] .

---

(١) مجلس الدولة الفرنسي ، ٣ آب ١٩٤٥ قضية Pansu مجموعة Sirey ص ١٧١ .

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، ٨ ت ١٨٩٩ قضية Burgat مجموعة S et p ١٩٠٢ ـ ٣ ـ ٦ .

(٣) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٧ ـ ١ ـ ١٨٩٩ قضية Tarral مجموعة S et P ١٩٠١ ـ ٣٣ ـ ٧٨ .

(٤) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٤ ـ ٢ ـ ١٨٩٩ ، قضية Syndicat des Entrepreneurs de Voitures de place du Département de la Seine ، مجموعة S et P ١٩٠١ ـ ٣ ـ ٩٧ .

ولكن ينبغي أن تكون للمتدخل مصلحة حقيقية في فصل الدعوى. فالموظفون ـ بوصفهم هذا ـ ليست لهم مصلحة للدفاع عن القرارات التي اتخذوها ولا يقبل تدخلهم في دعوى الابطال المقامة طعناً بأحد قراراتهم [١].

وكذلك ليس للبلدية مصلحة كافية لتدخلها في دعوى الابطال المقامة ضد القرار المتخذ من احدى سلطات الدولة، والقاضي بمصادرة محل لصالح حزب سياسي معين [٢].

كما ان ليس للبلدية ـ في بقاء قرار رئيس البلدية الذي ينظم البيوع في الطرقات العامة ـ مصلحة تبرر تدخلها في دعوى الابطال المقامة ضد القرار المذكور [٣].

وليس لها مصلحة في بقاء قرار رئيس البلدية القاضي بجعل سيارات السياحة كسيارات النقل في المدينة، ولذلك لم يقبل تدخلها في دعوى الابطال المقامة ضد القرار المطعون فيه [٤].

وكذلك الحال بالنسبة للجنة النقابية، فلم يقبل تدخلها في دعوى احد الافراد الذي لا يتمتع في الاصل بأية صفة للتقاضي باسم الشعبة النقابية ـ بمعنى ان عدم قبول الدعوى الاصلية يؤدي الى عدم قبول التدخل [٥].

---

(١) مجلس الدولة الفرنسي، ٢٧ شباط ١٩٤٨، قضية Epoux de Fraguier مجموعة Sirey ص ٩٨.

(٢) مجلس الدولة الفرنسي، ١٨ حزيران ١٩٤٧، قضية Le Grand Cercle Republicain Démocratique.

مجلس الدولة الفرنسي، ٣ شباط ١٩٥٠، قضية Escorbiac، المجموعة ص ٨٦٦.

(٣) مجلس الدولة الفرنسي، ١٧ تشرين الثاني ١٨٩٩، قضية Cestier et Cuminghe مجموعة S et P ١٩٠٢ — ٣ — ١٥.

(٤) مجلس الدولة الفرنسي، ٥ — ٥ — ١٨٩٩، قضية Ansinaldi مجموعة S et P ١٩٠١ — ٣ — ٣١٨.

(٥) مجلس الدولة الفرنسي، ٩ تموز ١٩٠٤ قضية Doutre مجموعة S et P ١٩٠٦ — ٣ — ١٣٢.

٤ ـ وقف التنفيذ

لاتؤخر دعوى الابطال تنفيذ المراسيم والقرارات المطعون فيها . تلك هي القاعدة التي نصت عليها الفقرة الاولى من المادة/٢٧ من قانون المحكمة العليا ، والتي استقر عليها الاجتهاد الاداري المستمر . وهذه القاعدة هي النتيجة المنطقية لامتياز التنفيذ المباشر الذي تتمتع به الادارة .

ولئن كان يمكن ان يحكم على الادارة بالتعويض عن الاضرار الناجمة عن تنفيذها فوراً القرار المشكو منه ـ في حالة ابطاله فيما بعد (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٧ شباط ١٩٠٥ ، قضية Zimmerman ، مجموعة Sirey ٠٥-٣-١٧) ، الا ان هناك بعض الحالات يؤدي فيها التنفيذ الفوري لقرار المطعون فيه الى نتائج لايمكن تلافيها. فلتجنب هذه النتائج ، اخذ المشرع السوري بفكرة وقف التنفيذ ، فنص في الفقرة الثانية من المادة/٢٧ من قانون المحكمة العليا على ان :

« للمحكمة العليا ان تقرر تأجيل التنفيذ بناء على طلب ذوي العلاقة اذا كانت المراجعة تستند الى اسباب جدية وكان ينتج عن التنفيذ ضرر فادح » .

ثم نص في الفقرة الثالثة من المادة المذكورة على ان :

« يتبع في طلب وقف التنفيذ الاصول المتبعة في القضاء المستعجل وفقاً للاحكام النافذة » .

لذلك سنبحث تباعاً :

ـ الاصول المتبعة في طلب وقف التنفيذ ،

ـ شروط وقف التنفيذ .

١ ـ الاصول المتبعة في وقف التنفيذ

لقد جعل المشرع السوري طلب وقف تنفيذ القرارات الادارية خاضعاً

لذات الاصول المتبعة في القضاء المستعجل وفقاً للاحكام النافذة .

فلتقديم طلب بوقف التنفيذ، ينبغي ان تكون هناك دعوى ابطال قائمة لدى المحكمة العليا اقامها المدعي ضد قرار اداري ما - بمعنى انه لا يجوز تقديم طلب وقف التنفيذ قبل تقديم دعوى الابطال [١] ، لان القصد من طلب وقف التنفيذ انما هو وقف تنفيذ قرار اداري مطعون فيه .

ويقدم طلب وقف التنفيذ الى رئاسة المحكمة العليا باستدعاء ألصقت عليه الطوابع القانونية . ويشتمل الطلب على اسم المدعي ولقبه وموطنه واسم المحامي الذي يمثله واسم الدائرة المدعى عليها؛ كما يشتمل على بيان القرار المطلوب وقف تنفيذه والاسباب التي يستند اليها المدعي في تبرير طلب وقف التنفيذ .

فيعين الرئيس موعداً قريباً لجلسة وقف التنفيذ يدعو الطرفين اليها لبيان دفوعها [٢] ، كما يبلغ الادارة العامة المدعى عليها صورة عن الطلب المذكور .

---

(١) وليس ثمة مانع من تقديم طلب وقف التنفيذ في استدعاء دعوى الابطال ذاته .

(٢) انقسم الحقوقيون في سوريا الى فريقين في تفسير الفقرة الثالثة من المادة ٢٧ من قانون المحكمة العليا .

ففريق منهم قال بوجوب تطبيق اصول القضاء المستعجل ليس فقط على طلب وقف التنفيذ، بل ايضاً على جميع اجراآت المحاكمة في وقف التنفيذ . وأن تطبيق الأصول المذكورة على طلب وقف التنفيذ فقط لا يستلزم صدور مثل هذا النص عن المشرع . لذلك فان هذا الفريق من الحقوقيين يرى وجوب دعوة الطرفين في طلب وقف التنفيذ الى جلسة علنية .

والفريق الآخر قال : ان النص ورد بالنسبة لطلب وقف التنفيذ فقط ، فينبغي التقيد بما ورد في النص المذكور ؛ ولو كان الشارع يريد تطبيق اصول القضاء المستعجل على وقف التنفيذ في جميع مراحله . لكان ذكر صراحة « يتبع في وقف التنفيذ ... » . أضف الى ذلك ان الأصول المتبعة في دعوى الابطال هي الأصول الكتابية والسرية . لذلك فلا محل في طلبات وقف التنفيذ لتعيين موعد لجلسة علنية ودعوة الطرفين اليها .

وهاتان النظريتان متعادلتان بالحجة ، ولكل منهما اسبابها ومبرراتها . وقد اخذت المحكمة العليا بالنظرية الأخيرة منذ عام ١٩٥١ حتى غاية عام ١٩٥٤ — ثم عادت فأخذت بالنظرية الاولى اعتباراً من بدء عام ١٩٥٥ .

وفي الموعد المحدد ، تنعقد الجلسة برئاسة الرئيس وعضوية عضوين من اعضاء المحكمة العليا ، وينادى على الطرفين او ممثليهما. فيثبت كاتب الضبط حضورهما او حضور احدهما وغياب الآخر او غيابهما معاً - على الضبط ، ويدون اقوالهما ومطالبهما .

ثم يرفع الرئيس الجلسة للتدقيق واعطاء القرار الى موعد قريب يفهمه للطرفين وفي الموعد المضروب تنعقد الجلسة من جديد ، ويتلو الرئيس القرار امابوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، او برد الطلب .

وتجدر الاشارة هنا الى ان قاضي الابطال ليس ملزماً بأن يفصل في كل طلبات وقف التنفيذ المقدمة اليه . فلا بد من قرار لوقف التنفيذ . ولكن هذا القرار ليس ضرورياً لرده[1] . وهذا مايتضح من الفقرة الثانية من المادة/٢٧ من قانون المحكمة العليا التي تنص على ان :

« للمحكمة العليا ان تقرر تأجيل التنفيذ ... » .

وهذا ماقال به الاستاذ La ferrière في كتابه Traité de la Juridiction Administrative جزء ١ ص ٣٣٤ .

أما قرار المحكمة العليا الذي يفصل في طلب وقف التنفيذ ، فيقتصر على الطلب المذكور وما اذا كان يستند الى اسباب جدية وكان ينتج عن التنفيذ ضرر فادح - ولا يتعدى هذه النقاط الى اساس الدعوى ؛ بمعنى انه يكتفى للحكم بوقف التنفيذ بأن يكون الطلب مستنداً الى اسباب جدية وان ينتج عن التنفيذ ضرر فادح ، حتى ولو ان هذه الاسباب قد ترد لعدم ورودها - حين الفصل في اساس الدعوى[2] . وليس على قاضي الابطال ان يعلل قراره الذي يفصل في طلب وقف التنفيذ .

---

(١) فالخيار هنا لقاضي الابطال ، ان شاء أصدر قراراً برد الطلب ، وان شاء سكت .

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٧ - ١١ - ١٩٣٦ ، داللوز ٣٦ - ٣ - ٧٩ .

٢ - شروط وقف التنفيذ

تشترط الفقرة الثانية من المادة / ٢٧ من قانون المحكمة العليا للحكم بتأجيل التنفيذ ، الشروط التالية :

- ان يقدم ذو العلاقة طلباً خطياً بذلك ،
- ان تكون المراجعة مستندة الى اسباب جدية ،
- ان ينتج عن التنفيذ ضرر فادح .

فلا يمكن لمحكمة العليا ان تتخذ قراراً بوقف التنفيذ دون طلب خطي مقدم على الاصول من ذوي العلاقة . فقرار وقف التنفيذ لايمكن اتخاذه من المحكمة العليا الا بناء على الطلب .

وللحكم بوقف التنفيذ ، ينبغي ان تكون هناك دعوى ابطال قائمة لدى لدى المحكمة العليا طعناً بالقرار المطلوب وقف تنفيذه ، فلا يسمع طلب وقف التنفيذ ضد قرار اداري لم يطعن فيه بعد بطريق دعوى الابطال [١] .

ويشترط القانون لوقف التنفيذ ان تكون المراجعة مستندة الى اسباب جدية - استبعاداً لوقف التنفيذ بناء على مراجعة لايقصد منها الا التسويف والمماطلة [٢] . ولكن يكفي ان تكون المراجعة مستندة الى اسباب جدية وان ينتج عن التنفيذ ضرر فادح ، كي يقرر وقف التنفيذ ، ولو انه قديقرر فيما بعدردالدعوى في الاساس اذا تبين عدم صحتها [٣] .

ولا يخفى ان المشرع السوري حينما اشترط لوقف التنفيذ هذين الشرطين ،

---

(١) وليس ثمة مانع من تقديم طلب وقف التنفيذفي استدعاء دعوى الابطال ذاته .

(٢) مجلس الدولة الفرنسي ، ١٢/١١/١٩٣٨ - دالloz - ٣٩ - ٣١ - ١٤ .

(٣) محكمة عليا . قرار صادر بتاريخ ٧/٣/٩٥٤ في الدعوى رقم ٨٨/٩٥٤ يقضي بوقف تنفيذ قرار وزارة الاقتصاد الوطني بترقين قيد شركة الغاز الاهلية مع رفض تسجيل شركة جرجي نقولا شماس وشركاه - ثم ردت الدعوى في الاساس بتاريخ ١٤/٩/٩٥٤ .

ترك لقاضي الابطال سلطة واسعة جداً في تقدير الاسباب الداعية لوقف التنفيذ، بحسب ما يتراءى له من الظروف المحيطة بالقضية ومن صحة الدعوى سواء من نواحي الخصومة ، أو الاختصاص ، أو تقديمها ضمن الميعاد القانوني ، او من ناحية استكمالها اسبابها الشكلية القانونية الاخرى .

وعلى هذا فقاضي الابطال يقدر بحسب ما يراه — ضرورة تأجيل التنفيذ او عدمه ، وما اذا كان وقف التنفيذ ينبغي ان يشمل القرار المطعون فيه بكامله او ان يقتصر على جزء منه فحسب ؛ وهذه السلطة الاخيرة تنسجم تماماً مع ما يملكه قاضي الابطال في الاصل — من ابطال القرارات جزئياً[1] .

وقد اعتمد القنون على حكمة قاضي الابطال وتبصره في اعطائه هذه السلطة التقديرية الواسعة . وقد كانت المحكمة العليا امينة على المهمة المعهود بها اليها ، فكانت اجتهاداتها دائماً في وقف التنفيذ ترمي في آن واحد :

الى استبعاد وقف التنفيذ ، اذا لم تكن هناك ضرورة قصوى تستدعيه ، منعاً لاضطراب الادارة ، وتوفيراً لاكبر قسط ممكن من الاستقرار للمقررات الادارية .

— الى اقرار وقف التنفيذ في حالة الضرر الفادح الذي لا يمكن تلافيه في حالة ربح المدعي الدعوى — تأميناً للعدالة .

ومن الرجوع الى اجتهادات المحكمة العليا في طلبات وقف التنفيذ — نجد ان المحكمة المذكورة تتشدد في تقدير الاسباب الجدية التي تستند اليها المراجعة ، وتتطلب ان يكون الضرر الذي ينتج عن التنفيذ فادحاً بالنسبة للمدعي — ولا يمكن تلافيه في حالة ربحه الدعوى .

وما دامت سلطة قاضي الابطال التقديرية واسعة جداً في هذا الموضوع ،

---

(١) انظر في هذا الكتاب بحث مدى سلطة المحكمة العليا في التدقيق والحكم ، وبصورة خاصة سلطة الابطال .

وحيث ان القرارات التي يتخذها في وقف التنفيذ غير معللة ، فلمعرفة الحالات التي يمكن فيها اعطاء القرار بوقف التنفيذ ، لابـد اذن من الرجوع الى اجتهادات قاضي الابطال التي تتطور مع الزمن . لذلك فاننا سنذكر فيما يلي على سبيل المثال ، بعض الحالات التي قرر فيها قاضي الابطال وقف التنفيذ .

بعض الحالات التي قرر فيها وقف التنفيذ

فقد قرر قاضي الابطال وقف تنفيذ القرارات الآتية :

ـ مرسوم الاستملاك للنفع العام (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٨٨٠/١١/١٢ ، مجموعة داللوز الدورية ـ ٨٢ ـ ٣ ـ ٧٦) .

ـ القرار القاضي بابدال هيئة المستخدمين الدينيين في أحد المشافي بهيئة مستخدمين لادينيين (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٣ / ١١ / ١٨٨٨ ، قضية les Sœurs Hospitalières de l'Hôtel-Dieu ، مجموعة داللوز ـ ٩٠ ـ ٣ ـ ٧

ـ القرار المطعون فيه اذا كان ينتج عن التنفيذ مصاعب فادحة تضر بصالح المرفق العام ذاته (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٨٨٨/١١/٢٨ ، مجموعة داللوز ٩٠ ـ ٣ ـ ٧٦) . فيفهم من هذا القرار انه لا يشترط لوقف التنفيذ ان يلحق الضرر الفادح بالمدعي ، بل يكتفى ان يكون هناك ضرر فادح يصيب المرفق العام .

ـ القرار الوزاري القاضي ببقاء المدعي في خدمة العلم ، إذ ينتج عن تنفيذ القرار المذكور ضرر فادح من شأنه أن يجعل قاضي الابطال يقرر وقف التنفيذ آخذاً بعين الاعتبار ظروف القضية وملابساتها (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٨٩٢/١١/٤ مجموعة داللوز الدورية ـ ٩٤ ـ ٣ ـ ١٣) .

ـ القرار القاضي بابعاد أحد الغرباء بينما قضية جنسيته لا تزال قائمة لدى المحكمة الجزائية (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٩٠٨/١/٢٤ قضية Solaire ، مجموعة داللوز ـ ١٩٠٩ ـ ٣ ـ ٧) .

– القرار القاضي بهدم برج كنيسة قديمة (مجلس الدولة الفرنسي ، ٧/٣/١٩١٣ – قضية Lhuillier ، مجموعة Lebon ص ٣٢٣) .

– القرار القاضي بنقل مقبرة بلدية ، لان التحنيطات التي بوشر فيها كان من شأنها – في حال استمرارها – أن تجعل من هذه القضية أمراً واقعاً يصعب تلافيه في حال ربح الدعوى . (مجلس الدولة الفرنسي ٤/١١/١٨٩٢ ، مجموعة داللوز الدورية – ٩٤ – ٣ – ١٣) .

ووقف التنفيذ هنا كان تدبيراً ناجعاً للتغلب على تأخر الادارات العامة المحلية في اعطاء المعلومات المطلوبة في الدعاوى المقامة ضدها .

– المرسوم القاضي بتطبيق اسبوع الاربعين ساعة (مجلس الدولة الفرنسي ٢٠ حزيران ١٩٣٧ ، Union des Etablissements thermaux et des Stations Climatiques de France ، مجموعة Lebon ص ٥٣٧) .

ولكن وقف التنفيذ يقرر غلباً في قضايا أنظمة الطرقات ، حينما تقضي القرارات المطعون فيها بهدم الابنية .

وكذلك فيما يتعلق باغلاق المؤسسات عملاً بنظام المؤسسات الخطرة والمقلقة للراحة ، فيقرر وقف التنفيذ اذا كان مستثمر المؤسسة متبعاً الشروط المنصوص عليها قانوناً لاتقاء الاخطار واقلاق الراحة .

٥ – الاسباب التي تمنع قاضي الابطال من البت في موضوع الدعوى

قد تعترض سبيل الدعوى بعض الوقائع يتعذر معها على قاضي الابطال الاستمرار في رؤية الدعوى . ومن هذه الطوارىء ،

التنازل عن حق الطعن أو عن الدعوى ،

زوال موضوع الدعوى .

القضية المقضية ،

المسائل المستأخرة .

لذلك سنفرد لكل منها بحثاً موجزاً .

التنازل عن حق الطعن أو عن الدعوى

المبدأ هو أن دعوى الابطال متى اقيمت ، فلا يمكن تعطيلها بالتنازل عنها أو بالصلح بين المتداعين . على انه يظهر من اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي أن الرضوخ للقرار المطعون فيه او التنازل عن حق الطعن فيه أو عن الدعوى يشكل سبباً من اسباب رد الدعوى - اللهم فيما اذا كان القرار المذكور ذا طابع فردي – لا نظامي .

فالرضوخ (وهو التنازل عن ممارسة حق الطعن ضد قرار اداري ما) يكون ،ما صريحاً ، أو ضمنياً ناتجاً عن تنفيذ القرار الاداري تنفيذاً رضائياً وبدون تحفظ .

وليس للرضوخ ولا للتنازل عن الدعوى اي مفعول ما لم تتوفر فيه بعض الشروط كأن يكون صادراً عن ذي أهلية أو صلاحية للاذعان او الرضوخ او التنازل عن الدعوى - وبرضاء لا يشو به أي اكراه ، وألا يمس موضوعات لها علاقة بالنظام العام .

فلا يملك رئيس البلدية بدون اذن من المجلس البلدي أن يتنازل عن حق الطعن او عن الدعوى باسم البلدية .

ولا يمكن للمحافظ ان يتنازل باسم الدولة عن حق الطعن ضد قرار مجلس المحافظة الذي يملك الوزير وحده حق الطعن فيه .

ثم ينبغي أن يكون الاذعان او الرضوخ صادراً عن رضاء لا اكراه فيه . فاذا وقع احد الافراد على صيغة نظمها المحافظ سلفاً وتتضمن وقوع التبلغ والاذعان للقرار المبلغ ، فلا يصح الاحتجاج بالاذعان المذكور ضد المدعي اذا ثبت ان هذا الاخير

لم يوقع على الصيغة المذكورة الا بنتيجة ذعره من جراء تهديده بالحجز عليه وتحميله نفقات طائلة هي في الواقع غير صحيحة . وكذلك الحال فيما اذا كان الاذعان او الرضوخ صادراً بنتيجة خطأ مادي، فلا مفعول له تجاه المدعي. وتطبق ذات القاعدة في الصلح الجاري خلافاً لقواعد الاصول والقنون - فلا يقف الصلح المذكور حائلاً دون الطعن في القرار الاداري المطعون فيه .

ولكن هناك حالات لا يقبل فيها التنازل عن الدعوى او عن حق الطعن في قرار ما - كأن يكون التنازل مستهدفاً مواضيع لها علاقة بالنظام العام. فالتعهد الذي صدر عن موظف بعدم الطعن في قرار احالته على التقاعد لا يعتبر مانعاً له من الطعن في قرارات تتعلق بوضعه النظامي (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٣/٢/١٩٤٨ قضية Lonarn مجموعة Sirey لعام ١٩٤٨ ص ٧٩) .

فقدان موضوع الدعوى

وقد تصدر عن الادارة المدعى عليها بعض التصرفات تجعل الفصل في الدعوى غير ذي جدوى . فيقتصر عمل قاضي الابطال في هذه الحالة على رد الدعوى معلناً ان الدعوى اصبحت غير ذات موضوع .

ويحدث ذلك احياناً تسحب الادارة قرارها المطعون فيه[1] .

كذلك هي الحال في دعاوى متتابعة ضد قرارات حل واحدها محل الآخر - فينبغي هنا ابطال القرار الاخير ، وان يعلن ان الدعاوى المقدمة ضد القرارات

---

(١) على انه يجب التفريق بين حالتين : اذا اقيمت الدعوى بعد ان سحب القرار المطعون فيه ، فترد الدعوى ويتحمل المدعي الرسوم والنفقات (مجلس الدولة الفرنسي ١٠/٧/١٩٤٧ ، قضية Ampoulange مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٣١٠) . اما اذا اقيمت الدعوى قبل سحب القرار المطعون فيه، فلا يتحمل النفقات ؛ وكذلك اذا سحب القرار قبل اقامة الدعوى، ولكن لم يبلغ صاحب العلاقة سحب القرار المذكور في الوقت المناسب (مجلس الدولة الفرنسي ٢٥/٧/١٩٤٧ ، قضية Rigal مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٦٧٢) .

السابقة اصبحت غير ذات موضوع (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٩٤٨/١٢/٨ ، قضية Gagnière مجموعة Sirey عام ١٩٤٨ ص ٤٦٤) .

وتفقد الدعوى موضوعها ايضاً اذا كانت مقامة ضد قرارات متخذة بالاستناد الى قانون كان مرعياً حين صدورها ، ولكنه الغي فيما بعد هو والمفاعيل الناتجة عن تطبيقه السابق ووضعه موضع التنفيذ (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٩٤٨/١/٢١ ، قضية Leroy-Beaulieu وغيره — مجموعة Sirey عام ١٩٤٨ ص ٢٥) .

على ان هناك حالات لا يؤدي فيها الغاء القرار المطعون فيه من قبل الادارة او سحبه او الرجوع عنه الى فقدان الدعوى موضوعها . فلا تفقد الدعوى موضوعها :

— بالنسبة للقرار المطعون فيه الذي ألغي ولم يسحب ، وكان طبق حتى تاريخ الغائه (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٩٤٧/٢/٢٧ ، قضية Abbé Amiel — مجموعة Sirey عام ٩٤٧ — ٨٠ — ١٠١) .

اذا الغي قرار تنظيمي بعد ان جرى تنفيذه (مجلس الدولة الفرنسي ، ٧ شباط سنة ١٩٤٧ ، قضية Gaspard ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٤٩) .

اذا كان صدر قرار عن الضابطة الادارية بسحب بعض احكام قرار سابق دون الاحكام الاخرى المطعون فيها

— اذا اعترف الوزير بدعوى المدعي ، ولكنه لم يلب طلبه (مجلس الدولة الفرنسي ، ٩٤٥/٧/٤ قضية Tremblais مجموعة Sirey عام ٩٤٥ ص ٣٤٢)

— اذا سحب قرار سبق ان نفذ (مجلس الدولة الفرنسي ، ٩٤٧/٤/١٨ ، قضية lemaigre-Dubreuil مجموعة Sirey عام ٩٤٧ ص ١٤٩)

— اذا سحب القرار المطعون فيه بعد اقامة الدعوى وبعد ان وضع قرار المصادرة موضع التنفيذ (مجلس الدولة الفرنسي ، ٩٤٧/١/٢٢ قضية Bergevin مجموعة Sirey عام ٩٤٧ — ٨١ — ٧٣٥) .

- اذا سحب القرار المطعون فيه «اعتباراً من هذا اليوم» لان معنى ذلك ان تبقى مفاعيل القرار المذكور قائمة في الماضي - فيظل المدعي متمتعاً بمصلحة كافية لطلب ابطال القرار المطعون فيه (مجلس الدولة الفرنسي، ١٩٤٧/١٢/١٩ قضية Boavet et Heritier Vapereau مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٦٧٢)

اذا صدر عن الادارة قرار جديد برفض طلب الرخصة الجديد الذي قدمه المدعي لتشغيل معمله (مجلس الدولة الفرنسي، ١٩٤٦/٢/٢٠، قضية Société générale d'entreprise du sud de la France مجموعة Sirey عام ١٩٤٦ ص ٤٤٦).

- اذا ألغى قرار جديد قراراً سابقاً بوقع بالمدعي عقوبة تأديبية ولم يسحب فرغم زوال النتائج العملية لقرار المطعون فيه - يظل المدعي الذي صدرت العقوبة التأديبية بحقه متمتعاً بمصلحة معنوية كافية لمتابعة الطعن بالقرار الذي قضى بالعقوبة.

القضية المقضية

القضية المقضية هي من الاسباب التي تمنع قاضي الابطال من رؤية الدعوى. فاذا طعن احد الافراد بقرار كان فصل فيه موضوعاً في دعوى سابقة مقدمة من ذات المدعي ولذات الاسباب المتذرع بها من جديد، فينبغي على قاضي الابطال ان يرد الدعوى لعلة القضية المقضية. فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي برد طلبات الابطال لاصطدامها بمبدأ القضية المقضية - مادام لها ذات الغرض وذات السبب اللذان كانا للطلبات التي نظر فيها قاضي الابطال سابقاً (مجلس الدولة الفرنسي، ١٩٤٧/٧/٢٦، قضية Maire مجموعة Sirey ٩٤٧-٧٠-٦-٣٣).

ولكن هذه الطلبات تقبل اذا كانت تستند الى سبب اصولي لم يذكر في الدعوى السابقة (مجلس الدولة الفرنسي، ٩٤٧/١/٣١ قضية Billes مجموعة Sirey عام ٩٤٧ ص ٤٣)، لان القضية المقضية لا تكون مانعة من رؤية الدعوى

مالم تتوفر فيها وحدة الطرفين ووحدة الموضوع ووحدة الاسباب .

فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بان اختلاف وضع الاطراف (كأن يصبح المدعي مدعى عليه) — يجعل منها قضية جديدة ، رغم ان المجلس المذكور سبق ان فصل فيها (مجلس الدولة الفرنسي، ٩٤٧/١٢/٢٣ الحاكم العام للهند الصينية ضد Le Nestour ، مجموعة Sirey عام ٩٤٧ ص ٦٧٥) .

ويتقيد قاضي الابطال ايضاً بالوقائع التي كانت محل حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية ، فلا يمكنه ان يمحص من جديد الوقائع المذكورة . فاذا عزل موظف بسبب ظهوره بمظهر العداء ضد الحكومة باشتراكه بالاحتفال المقام لذكرى فيليب هنريو — بينما قضى الحكم الجزائي بان المدعي كان يجهل الطابع الحقيقي لهذا الاحتفال المحرم — فتكون الادارة قد اتخذت القرار المطعون فيه بناء على وقائع غير صحيحة مادياً (مجلس الدولة الفرنسى ، ١٩٤٧/١٢/٥ ، قضية Richard ، مجموعة Sirey عام ١٩٤٧ ص ٤٤٢) .

٦ - المسائل المستأخرة

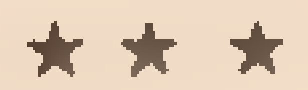
ان المحاكم العادية وحدها هي الصالحة لنظر في قضايا الاحوال الشخصية (مجلس الدولة الفرنسي، ١٨١١/١١/٤ ، مجموعة مجلس الدولة ص ٣٨) - أي قضايا الجنسية والسن والنسب والعائلة والاهلية المدنية —والمقام وجميع الحقوق التي نص عليها القانون المدني. فالمحاكم الادارية، وبصورة خاصة المحكمة العليا في قضاء ابطال لاتستطيع ان تفصل بصورة مباشرة ولا غير مباشرة في قضايا من هذا القبيل. فحينما تثار في دعوى الابطال مسائل من هذا النوع يتوقف عليها الفصل في الدعوى المذكورة — يكون قاضي الابطال امام مسائل مستأخرة؛ فينبغي عليه حينئذ ان يتوقف عن السير في الدعوى ريثما تحل هذه المسألة من المحكمة المختصة التي يحيل اليها الطرف ذا العلاقة (او الطرف الاكثر عجلة) .

وتكون المحكمة العليا عادة أمام مسألة مستأخرة . في قضية مقام احد

الاطراف، اذا كان الفصل في دعوى الابطال يتوقف على معرفة ما اذا كان القرار المطعون فيه قد بلغ الى المقام الحقيقي للمدعي أم لا (مجلس الدولة الفرنسي ، ٦ شباط ١٩٣٦ ، مجموعة مجلس الدولة ص ١٨٢) .

وكذلك نكون أمام مسألة مستأخرة اذا كان الفصل في الدعوى يتوقف على معرفة ما اذا كانت الاملاك موضوع الدعوى ملكاً للدولة أو للبلدية (مجلس الدولة الفرنسي ، ١٨١٨/١٢/١٢ — مجموعة مجلس الدولة - المسائل المستأخرة ص ٢١٢ - ٢) ، - او اذا كان جواب الادارة على الدعوى يتضمن نفياً لملكية المدعي للعقار المطلوب استرداده (مجلس الدولة الفرنسي ، ٢٩ آب ١٨٣٤ ، مجموعة مجلس الدولة - املاك الدولة — ص ٢٣٤) .

وكذلك هي الحال في الدعوى ضد قرار اغلاق احد المحلات - تنفيذاً لانظمة الجمعيات — حينما يتوقف الفصل في الدعوى على البت في صحة عقود خاضعة للحقوق الخاصة، يتذرع بها احد الاطراف (محكمة الخلافات الفرنسية، ١٨٨٠/١٢/٤ ، مجموعة داللوز الدورية ٨١-٣-٢١ ؛ محكمة الخلافات الفرنسية، ١٨٨١/٢/١٩ ، مجموعة داللوز الدورية ٨١-٣-٩٠) .



§ ٢ – الحكم

بعد التحقيق ، يأتي الحكم . فعند ختام التحقيق، ينظم المقرر تقريراً يشتمل على خلاصة الدعوى والمسائل القانونية التي يجب حلها ، وينظم مشروع قرار بقبول الدعوى او ردها من حيث الشكل والموضوع ،ويحيله الى الرئيس مع اضبارة الدعوى .

فيعين الرئيس موعد الجلسة، وتفصل المحكمة العليا مؤلفة من ثلاثة اعضاء في القضية في غرفة المذاكرة، مالم تقرر دعوة الطرفين اليها [١] .

فاذا وجدت ان الدعوى ليست مستكملة شرائطها الشكلية، ردتها شكلاً؛ وان وجدتها مستجمعة الشرائط المذكورة ، قبلتها من حيث الشكل وانتقلت الى الموضوع . فاذا ظهر لها ان المرسوم او القرار المطعون فيه مشوب باحد العيوب المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون ٥٧/المؤرخ في ١٩٥٠/١٢/٨، حكمت بابطاله، والا ردت الدعوى من حيث الموضوع .

ويصدر الحكم باسم الشعب السوري ، وهو يحتوي على اسماء القضاة الذين فصلوا في القضية،واسماء الاطراف وصفاتهم ومحلات اقامتهم كما يتضمن خلاصة القضية والقرار المطعون فيه واقوال الطرفين ومستنداتها والوثائق المبرزة والحجج القانونية التي يتذرعان بها – وخلاصة الطلبات .

ثم تأتي الحيثيات ، وهي القسم الذي يسبق منطوق الحكم ويمهد له ، وهو يحتوي عادة على خلاصة عن مطالب المدعي ودعواه وجواب المدعى عليه ودفوعه. ويتضمن هذا القسم من الحكم عرضاً للاجراءات التي قامت بها المحكمة

---

(١) انظر المادة / ٣٠ من القانون ٥٧ / المؤرخ في ١٩٥٠/١٢/٢٨ .

العليا من تحقيق و كشوف وخبرة ، وما قدم الخصوم من بيانات وبينات ، كما يحتوي على مناقشة الاسباب التي أدلى بها الخصوم والتي اوجبت الحكم بقبول الدعوى اوردها ، والرد على هذه الاسباب ومعالجة كل منها على انفراد .

واخيراً تأتي الفقرة الحكمية (او منطوق الحكم) ، وهي القسم الرئيسي من الحكم لانها تتضمن حل النزاع شكلا ومن حيث الموضوع ؛ وهي اما ان تقضي برد الدعوى او بقبولها وابطال القرار المطعون فيه . ففي حال قبول الدعوى ، يقضي الحكم باعادة التأمينات الى المدعي ؛ وفي حال ردها ، يضمن المدعي الرسوم والنفقات القضائية .

• • •

§ ٣ — مدى سلطة المحكمة العليا

في التدقيق والحكم في دعوى الابطال

ان المحكمة العليا - مهما بلغت مكانتها - فسلطتها ليست على كل حال مطلقة من كل قيد وحد . والحدود التي تقف عندها سلطة المحكمة العليا - بوصفها محكمة ادارية عليا تفصل في دعوى الابطال يمكن ارجاعها الى زمرتين رئيسيتين :

- حدود ناشئة عن مبدأ فصل الادارة المنفذة عن الادارة القاضية ،
- وحدود ناشئة عن غرض دعوى الابطال .

فعملا بمبدأ فصل الادارة المنفذة عن الادارة القاضية ، لاتستطيع المحكمة العليا ان تفصل الا في المسائل الحقوقية les questions de droit دون المسائل التنسيبيه les questions d'opportunite [1]، اذ بذلك تخرج المحكمة العليا عن وظيفة القاضي وتتجاوز على وظيفة الادارة .

ثم هي لاتستطيع أيضاً - في الفقرة الحكمية - ان تتدخل في شؤون الادارة ، فتأمر مثلا باعادة الموظف المسرح خلافاً للقانون ، او تمنح بذاتها الاجازة التي كانت الادارة رفضت اعطاءها ، الخ ...

---

(١) ان تقدير القرارات الادارية من الناحية التنسيبية - ليس من صلاحية المحكمة العليا . فلا تملك هذه المحكمة حق تقدير الاسباب والوقائع المستند اليها في القرارات الادارية من الناحية التنسيبية - بل تقتصر مهمتها على تدقيق هذه الاسباب والوقائع . من حيث وجودها المادي ووصفها القانوني . على ان سلطة المحكمة العليا في التدقيق ، تقف عند حدود التقدير التنسيبي ، لان هذا الميدان ممنوع مبدئياً على قاضي الابطال . اللهم الا اذا كانت شرعية التدبير الاداري تتوقف قانوناً على ناحية تنسيبية .

اما القيود الناجمة عن غرض دعوى الابطال ، فتجعل سلطة المحكمة العليا قاصرة على امرين اثنين لاثالث لهما : اما تصديق القرار المطعون فيه La confirmation de la décision attaquée ، اوابطاله Son annulation.

فعلى أساس هذين النوعين من الحدود والقيود ، سندرس مدى سلطة المحكمة العليا فيما يتعلق بالنقاط التالية :

- سلطة الابطال Le pouvoir d'annulation
- عدم اختصاص المحكمة العليا فيما يتعلق بتدابير التنفيذ

L'incompétence de la Cour Suprême relativement aux mesures d'exécution.

رد المطالب المتعلقة بالاساس Rejet des conclusions au fond

احالة المدعي الى المرجع المختص Renvoi du requerant devant L'autorité compétente

- قرار المحكمة العليا في دعوى الابطال والقضية المقضية

L'arrêt de la Cour Suprême sur le recours en annulation - et la chose jugée.

١ — سلطة الابطال

Le pouvoir d' annulation

تصدر المحكمة العليا حكمها في دعوى الابطال بعد فحص الشروط الشكلية. ويتضمن الحكم اما تصديق القرار المطعون فيه او ابطاله. على ان سلطة الابطال هذه تقف عند الحدود الآتية :

اولا — لاتملك المحكمة العليا ابطال القرار المطعون فيه لسبب تنسيبي [١] بل لاحد الاسباب القانونية التالية فحسب : ١ً - عدم الاختصاص ، ٢ً - خرق الاجراآت الاساسية التي نصت عليها القوانين والانظمة ، ٣ً - خرق القانون، ٤ً - سوء استعمال السلطة. ولا تشذ عن هذه القاعدة الا اذا كانت مشروعية القرار المطعون فيه تتوقف قانوناً على سبب تنسيبي .

ثانياً — ان الابطال ليس حقاً من حقوق المحكمة العليا فحسب ، بل هو ايضاً واجب من واجباتها اذا كان القرار المطعون فيه مخالفاً للقانون .

ثالثاً — تملك المحكمة العليا حق تصديق القرار المطعون فيه او ابطاله ، ولكنها لاتملك حق تعديله. على ان هذا لايمنع المحكمة العليا من اصدار احكام بالابطال الجزئي Annulation partielle اما بناء على طلب المدعي ، او لان احكام القرار المطعون فيه ليست كلها مخالفة للقانون ؛ فيستطيع قاضي الابطال مثلا ألا يحكم بالغاء النظام بمجموعه ، اذا كان هذا النظام يتضمن عدة احكام مستقلة عن بعضها البعض ، وكان واحد منها فقط مخالفاً للقانون . وقد تبنى

---

(١) مجلس الشورى السوري . قرار رقم ٣٢ تاريخ ٢٣ شباط ١٩٤٤ ، قضية السيد احمد النحاس وغيره ، — قرار رقم ٦٩ تاريخ ٢٠ آذار ١٩٤٠ ، قضية السيد احمد انيس سلطان .

مجلس الدولة الفرنسي قاعدة الابطال الجزئي في قراراته العديدة [١] واصبح اجتهاده مستمراً في هذا الصدد .

٢ ـ عدم اختصاص المحكمة العليا فيما يتعلق بتدابير التنفيذ ، ورد المطالب المتعلقة بالاساس

لايملك قاضي الابطال ـ بعد الغاء القرار المطعون فيه ـ ان يستخلص بذاته النتائج القانونية لهذا الالغاء ، ولا ان يرسم للادارة التدابير التي يجب عليها اتخاذها تنفيذاً لحكم الالغاء . فمثل هذا التدخل في شؤون السلطة الادارية يتنافى مع مبدأ فصل الادارة العاملة عن الادارة القاضية . لذلك يمتنع على قاضي الابطال ان يوجه اوامر الى الادارة للقيام بعمل ما او الامتناع عنه [٢] . فهو لايملك مثلا ـ بعد ابطال القرار المطعون فيه ـ ان يأمر الادارة باعادة الموظف المسرح خلافاً للقانون [٣] ، ـ او بهدم الاشغال التي كانت نفذت تطبيقاً لقرار حكم بابطاله ـ او بمنح الاجازة المطلوبة بعد الغاء قرار الادارة بالرفض ، ـ او بالتعويض عن ضرر اصاب المدعي من جراء قرار تأديبي ملغى ، الخ ..

ففي كل هذه الحالات ، يعود للادارة العاملة وحدها ان تتدخل وتتخذ التدابير التنفيذية التي يقتضيها حكم الالغاء ، لان قاضي الابطال لايملك سوى الابطال .

---

(١) مجلس الشورى الافرنسي ، قرار مؤرخ في ١٣ آذار ١٩٢٥ قضية Rodiere منشور في مجموعة Sirey ١٩٢٥ - ٣-٩٤٩ ، ـ قرار مؤرخ في ٤ : ٣ كانون الثاني ١٩٤٤ — قضية : Syndicat des filateurs retorseurs de coton de Lille et des environs منشور في مجموعة Lebon عام ١٩٤٩ ص .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ٢ تاريخ ٢١ كانون الثاني ١٩٤٢ ، قضية السيد علي خانجي .

(٣) مجلس الشورى الشوري ، قرار رقم ١٠ ، تاريخ ٢١ حزيران ١٩٤٦ قضية السيد خليل حمزة ؛ ـ قرار رقم ١٧٧ تاريخ ١٢ أيار ١٩٤٣ قضية السيد الياس صقر .

وكذلك لاتملك المحكمة العليا ان تنظر في الطلبات الفرعية المتعلقة بناحية مادية ، والتي يطالب بها المدعي كنتيجة لدعوى الابطال - كطلب الحكم على الادارة بالتعويض عن الضرر الذي سببه القرار المطعون فيه ؛ فمثل هذه الطلبات لاتسمع من قبل المحكمة العليا - لأن دعوى الابطال التي نحن بصددها هي دعوى تتناول مشروعية المقررات الادارية فحسب ، دون التعرض الى امور أخرى .

٣ - احالة المدعي الى المرجع المختص لتنفيذ الحكم

لئن كان يمتنع على المحكمة العليا أن تقوم مقام الادارة باستخلاص النتائج القانونية التي يقتضيها الحكم بالابطال ، واتخاذ التدابير اللازمة عند الاقتضاء ، فهذا لا يعني ان الحكم بالابطال ذو طابع نظري بحت . فالابطال يؤول في اكثر الاحيان الى نتيجة عملية ، وقلّ ما تهمل الادارة تنفيذ الاحكام القضائية . غير ان قاضي الابطال رغبة منه في ايضاح حق المدعي والتزامات الادارة - يحيل المدعي إليها « لاستخلاص النتائج القانونية للالغاء » ، أي لاتخاذ التدابير اللازمة التي يقتضيها الالغاء . فهذه الطريقة التي جرى عليها مجلس الدولة الفرنسي وتبعه في ذلك مجلس الشورى السوري السابق[1] - وان كانت تؤول بالنتيجة الى نوع من الاوامر يوجهها القاضي الى الادارة[2] الا انها لا تشكل على كل حال من الناحية الحقوقية ، خرقاً لمبدأ فصل الادارة العاملة عن الادارة القاضية ، ما دامت تدابير التنفيذ لا تتخذ من قبل القاضي ، بل من قبل الادارة فحسب .

---

(١) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٠٦ تاريخ ١٩٤٦/٨/١٠ ، قضية السيد ميشيل جناوي ، - قرار رقم ١٢٦ تاريخ ١٩٤٥/١١/٢٨ ، قضية السيد ابراهيم برصا ؛ - قرار رقم ١١٧ تاريخ ١٩٤٣/٥/١٢ قضية السيد الياس صقر ، - قرار رقم ٢٠٢ تاريخ ١٩٤٦/٧/١٠ ، قضية السيدة جودة عاكف ، - قرار رقم ١٠٦ تاريخ ١٩٤٦/٤/٢٤ قضية السيد سعيد يوسف عزام .

(٢) راجع كتاب Précis de Droit Administratif للمؤلف Bonnard الطبعة الثالثة عام ١٩٤٠ ص ٢٧٧

فالمحكمة العليا في الواقع - إذ تحيل المدعى الى الادارة « لاجراء المقتضى القانوني » بعد إبطال قرارها برفض اعطاء الاجازة - لا تستخلص بذاتها النتائج القانونية التي يقتضيها حكم الابطال ، ولا تمنح الرخصة المطلوبة .

فاحالة المدعي الى المرجع المختص طريقة حقوقية بارعة ومحكمة ، تستطيع المحكمة العليا استعمالها لتأمين تنفيذ حكم الالغاء - دون أن تتجاوز حدود سلطتها .

٤ — الحكم وقوة القضية المقضية

يتمتع الحكم الصادر عن المحكمة العليا في دعوى الابطال - بقوة القضية المقضية من الناحيتين المادية والشكلية .

١ — سلطة القضية المقضية من الناحية الشكلية

L'autorité formelle de la chose jugée

ان سلطة القضية المقضية من هذه الناحية ، تعني أن الدعوى متى فصلت نهائياً ، لا يبقى أي طريق قضائي لاعادة البحث في الحكم الصادر فيها . وهذه السلطة هي نسبية relative في دعوى القضاء الكامل ، - ولكنها في دعوى الابطال ، تحمل الطابع الخاص التالي :

- إنها نسبية في حال رد الدعوى ؛ وهذا يعني ألا مانع يحول دون اقامة دعوى جديدة ، اما من قبل خصم آخر ، أو من قبل المدعي ذاته اذا كان يستند الى سبب آخر للابطال ، وكانت الشروط الشكلية الاخرى للدعوى مستكملة .

- إنها مطلقة absolue فيما اذا أدت دعوى الالغاء الى ابطال القرار المطعون فيه ؛ وهذا معناه ان الابطال لا يسري مفعوله بين الاطراف في الدعوى فقط ، بل يكون حجة على الكافة erga omnes أيضاً ؛ فابطال القرار التنظيمي من قبل المحكمة العليا يجعل القرار المذكور غير قابل لتطبيق على أحد ؛

وكذلك ابطال القرار الفردي ، يستفيد منه جميع من كانوا في وضع مماثل لوضع المدعي[1] ، ولو لم يكونوا أطرافاً في الدعوى . فهذا الطابع المطلق الذي يتمتع به حكم الالغاء في دعوى الابطال يستتبع النتائج التالية :

١ — لما كان الالغاء مطلقاً وكان حجة على الكافة ، لذلك كان القرار التنظيمي الملغى غير قابل للتنفيذ ، ولا يصح أن يكون أساساً لتتبعات الجزائية تحت طائلة النقض .

٢ — يقضي المنطق السليم ألا يقبل اعتراض الغير في دعوى الابطال ، لان قبول مثل هذا الاعتراض معناه ان القضية المقضية هنا ذات مفعول نسبي .

غير أن مجلس الدولة الفرنسي أخذ حديثاً بمبدأ قبول الاعتراض المذكور

---

(١) فلو صدر مثلا قرار واحد بتسريح عدد من الموظفين ، فاقام واحد منهم دون الآخرين دعوى الابطال - في ميعادها القانوني - وربح الدعوى والغي قرار التسريح فلا يستفيد من الالغاء جميع من سرحوا بالقرار المذكور . لانهم ليسوا في وضع المدعي . فالمدعي اقام الدعوى في ميعادها القانوني اما هم فقد تركوا المدة تنقضي دون اقامة الدعوى - فسقط حقهم من ذلك والساقط لايعود . فتشميل قرار الالغاء الآخرين - يتعارض اذن مع صفة المدة القانونية التي هي مدة اسقاط .

ولئن قيل كيف يتصور ان يكون القرار الواحد باطلا في جزء منه ، وصحيحاً في الجزء الآخر ، — فنرد على ذلك :

اولا — لقد رأينا في الدروس السابقة ان مجلس الدولة الفرنسي اخذ بقاعدة الابطال الجزئي .

ثانياً — ان القرار الفردي الذي يتضمن عدة اسماء هو في الحقيقة مجموعة من القرارات . لان الاصل ان يصدر باسم كل واحد من المسرحين قرار على حدة . فحينما يلغى قرار التسريح بالنسبة للمدعي فقط ، فكأنما يصدر حكم الالغاء بالنسبة لقرار واحد من مجموعة القرارات هذه .

ولئن قيل اين اذن مفهوم الالغاء تجاه الجميع نقول : ان اصطلاح «تجاه الجميع erga omnes» انما يعني ان الغاء تسريح المدعي هو حجة على الكافة ، — ولا يعني انه يشمل الجميع . وقد افلح مجلس الدولة المصري بأن حدد مفهوم التعبير اللاتيني ergaomnes بأن حكم الابطال يكون حجة على الكافة . اما مرسوم النفع العام الذي ابطل ، فيشمل ابطاله جميع اصحاب الارض المشمولة بالمرسوم ولو لم يقيموا دعوى الابطال

ــ دون أن يعترف له على كل حال بميزات دعوى الابطال ؛ فهو لا يقبل مثلا اعتراض الغير في دعوى الابطال ـ ما لم يكن الحكم قد أضر بحق مشروع ، لا بمصلحة بسيطة فحسب كما هي الحال في دعوى الابطال الأصلية .

٣ - متى صدر الالغاء واكتسب الدرجة القطعية ، فلا تقبل أية دعوى أو أي طلب يهدفان الى بحث هذا الالغاء .

٢ ــ سلطة القضية المقضية من الناحية المادية

L' autorité matérielle de la chose jugée

أما السلطة المادية لقضية المقضية • فتلزم الادارة بأن تجعل قراراتها وأعمالها مطابقة لمضمون حكم الابطال . ولهذه السلطة مؤيدات تستطيع بها المحكمة العليا أن تجعل أحكامها محترمة ، دون أن تتجاوز على سلطة الادارة . فلو فرضنا مثلاً أن الادارة امتنعت عن تنفيذ حكم المحكمة العليا ، فان هذا الامتناع يشكل خرقاً للقضية المقضية يمكن ابطاله بطريق دعوى الابطال[1] . ثم ان الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائية يشكل خطأ ادارياً يوجب مسؤولية الادارة[2] ؛ وقد يوجب أيضاً مسؤولية الموظف الشخصية ـ اذا كان الامتناع لا يستند الى مبرر قانوني .

فيتضح لنا من هنا أن حكم الالغاء بمثل هده المؤيدات ـ ليس دا طابع نظري بحت كما يتوهم البعض ـ بل له مفعول عملي مؤكد .

---

(١) مجلس الشورى السودي . قرار رقم ١٢٠ تاريخ ١/٥/١٩٤٦ قصية السيد الياس خبازة ؛ ـ قرار رقم ٢٢ ، تاريخ ١/٥/١٩٤٦ ، قضية السيد توفيق البيطار .

مجلس للشوري اللبناني (المختلط) . قرار رقم ٢٦ تاريخ ٢٠ شباط ١٩٣٧ منشور في مجموعة الاجتهادات اللبنانية (المحاكم المختلطة) ج ١ ص ٣٣ رقم ٩٧ .

(٢) مجلس الشورى السوري ، قرار رقم ١٥١ تاريخ ٢٨/٥/١٩٤٢ قضية السيد محمد النحاس . .

٤ — طرق المراجعة ضد الحكم في دعوى الابطال

لايقبل الحكم في دعوى الابطال اي طريق من طرق المراجعة سوى اعادة المحاكمة وطلب التصحيح . ذلك هو المبدأ الذي نصت عليه الفقرة الثانية من المادة/٣١ من قانون المحكمة العليا [١] .

فيفهم من هذه الفقرة ان الحكم في دعوى الابطال لايقبل اعتراض الغير . وقد أخذ المشرع بهذا المبدأ لان قاضي لابطال انما يفصل في مشروعية القرار المطعون فيه ، وحكمه يعتبر حجة على الكافة .

على ان مجلس الدولة الفرنسي لم ير في هذه الحجج مايمنع من قبول اعتراض الغير في دعوى الابطال ، وقد استمر اجتهاده منذ عام ١٩١٢ على قبول اعتراض الغير في الدعوى المذكورة .

وهذا ما دعا بعض الحقوقيين في سوريا ان يتساءلوا عما اذا كان المشرع يقصد قصر هذه القاعدة على اعتراض الغير المستند الى مجرد مصلحة فحسب، دون اعتراض الغير الذي يستند الى الاضرار بحق مشروع للمعترض (كما هي الحال في فرنسا) [٢] ـ أم انه وضع هذه القاعدة لتجري على اطلاقها .

غير اننا اذا أمعنا النظر في نص المادة/٣١ من قانون المحكمة العليا، والنصوص السابقة الواردة في قوانين الاصول المتعلقة بمجلس الشورى السابق — قنعنا بان

---

(١) تنص الفقرة الثانية من المادة / ٣١ من قانون المحكمة العليا على ان :

« لايقبل قرار الابطال اي طريق من طرق المراجعة سوى اعادة النظر والتصحيح » .

ان صياغة هذه الفقرة غير موفقة لأنها تؤدي — اذا طبقت حرفياً — الى عدم قبول اعادة المحاكمه والتصحيح ضد الحكم الذي يقضي برد دعوى الابطال : مع ان المشرع انما يقصد بعبارة « قرار الابطال » الحكم الصادر في دعوى الابطال — سواء بالقبول او بالرد .

(٢) انظر ص ٣١٨ من هذا الكتاب

المشرع انما قصد من وضع هذه القاعدة عدم قبول اعتراض الغير ضد احكام قاضي الابطال .

لذلك سنفرد فيما يلي بحثاً خاصاً لكل من طلب اعادة المحاكمة وطلب التصحيح

❀ ❀ ❀

١ ـ طلب اعادة المحاكمة

اعادة المحاكمة هي طريق من طرق المراجعة الاستثنائية ضد الحكم الصادر في دعوى الابطال، يستطيع بها كل من المتداعين ان يطلب الى المحكمة العليا الرجوع عن حكمها في احدى الحالات التي عددها قانون المحكمة العليا على سبيل الحصر.

وهذه الحالات يفترض فيها المشرع وجود خطأ في الحكم لا يعزى في غالب الاحيان الى القضاة.

وقد اشترط القانون ان يقدم طلب اعادة المحاكمة في ميعاد سنة اعتباراً من تاريخ تبليغ الحكم المطعون فيه، في كل الاحوال[١] وتحت طائلة الرد. كما اشترط لقبول الطلب ان يتوفر فيه احد الاسباب الاربعة التالية:

« ـ اذا كان القرار بني على وثائق مزورة،

« ـ اذا قدم احد المتداعين مستنداً قاطعاً لم يكن في حوزته،

« ـ اذا لم تراع في التحقيق والحكم الاصول القانونية،

« ـ اذا اغفل البت في سبب قانوني اثاره احد المتداعين »[٢].

وفيما عدا هذه الاسباب او الحالات، لا يقبل طلب اعادة المحاكمة.

---

(١) يسري الميعاد القانوني هنا بالنسبة لجميع الحالات اعتباراً من تاريخ تبليغ الحكم المطعون فيه ـ بخلاف الميعاد القانوني لطلب اعادة المحاكمة في اصول المحاكمات الحقوقية الذي لا يسري الا اعتباراً من تاريخ اكتشاف التزوير او اكتشاف المستند القاطع بالنسبة للحالتين الاولى والثانية

(٢) انظر المادة ٣٢ من القانون ٥٧ المؤرخ في ٢٧/١٢/٩٥٠.

آ — الحكم الذي بني على وثائق مزورة

تفترض هذه الحالة ان الحكم المطعون فيه ما كان ليصدر لغير صالح طالب الاعادة لولا الوثائق المزورة التي بني عليها . فينبغي ان يرد طلب الاعادة اذا كانت هنالك عناصر أخرى كافية لتبرير الحكم المذكور[1] ؛ وكذلك فيما اذا كان التزوير لاتأثير له على الحكم المطعون فيه ، كأن تكون الدعوى مقدمة باسم الشخص المتوفى بدلا من اسم وارثه ، او اذا كانت الوثائق المزورة غير حاسمة في الدعوى .

ب — تقديم احد المتداعين مستنداً قاطعاً لم يكن في حوزته

يشترط لقبول هذا السبب عدة شروط :

ان يقدم طالب الاعادة مستنداً لم يكن في حوزته

ينبغي على طالب الاعادة ان يقدم المستند وكل وسائل الاثبات التي من شأنها ان تجعل بامكان قضاء الابطال ان يفصل في الدعوى وعلى هذا فلايقبل منه طلب اجراء كشف للوصول لاثبات طلب الاعادة، كما لايقبل منه طلب تحقيق جديد او البحث عن جلب وثائق لم تبرز .

يشترط الاجتهاد الاداري الفرنسي ان يكون المستند المبرز محبوساً لدى الخصم .اما التشريع الاداري السوري ،فقد اشترط عدم وجوده في حوزة طالب الاعادة قبل صدور الحكم المطعون فيه . فلا يكفي لقبول الطلب ان يقدم طالب الاعادة المستند، بل لابد له ايضاً ان يثبت انه لم يكن باستطاعته الحصول على المستند المذكور . فاذا كان المستند موجوداً في سجل احدى الادارات

---

(1) مجلس الدولة الفرنسي ٢٧ تموز سنة ١٨٩٤ ، منشور في مجموعة دالوز الدورية ٩٥-٣-٧٠ .

العامة ، فليس للادارةالعامة ان تتذرع بسبب عدم وجوده لديها في طلب اعادة المحاكمة [١] . وكذلك لايقبل هذا السبب اذا كان المستند موجوداً في دائرة رسمية ولم يثبت طالب الاعادة انه سعى للحصول عليه ولكن بدون جدوى [٢].

٢ ـ ان يكون المستند قاطعاً

يشترط في المستند ان يكون قاطعاً ، والا رد طلب الاعادة (مجلس الدولة الفرنسي ، ٧/ آب / ١٨٨٢ ، مجموعة داللوز الدورية ٨٥ — ٣ - ٦٣ ؛ ١٧ شباط ١٨٩٩ مجموعة داللوز الدورية ١٩٠٠ — ٣ — ٥١) .

فلا تعتبر مثلا من المستندات القاطعة الوثيقة الصادرة عن سلطة غير مختصة ، او الوثيقة التي لم تستكمل اجراآتها الاساسية لتكون نافذة او مرعية كقرار التعيين الذي لم يؤشر عليه من ديوان المحاسبات .

كذلك لايعتبر مستنداً قاطعاً الحكم الشرعي الذي قدمه طالب الاعادة ، لان الحكم المذكور انما يؤكد وضعاً حقوقياً لم تأخذ به المحكمة في قرارها السابق من جراء سقوط حق الادعاء بمرور ستة اشهر حيث يمتنع بعدها المطالبة بمعاش تقاعدي عن حقوق مكتسبة قبل نشر المرسوم التشريعي ١٦١ / المؤرخ في ١٩ (المحكمة العليا ، قرار ١٣ عام ١٩٥٧) .

٣ ـ ان يكون عدم ابراز المستند هو الذي سبب صدور الحكم في غير صالح طالب الاعادة ، ولقد اجتهدت المحكمة العليا بقرارها الصادر تحت رقم ١٠٠ عام ١٩٥٤ ـ ان طلب اعادة المحاكمة انما يكون مقبولا اذا بني على سبب من الاسباب المذكورة في المادة / ٣٢ من قانون المحكمة العليا ، وكانت الدعوى مسموعة في الاصل . اما اذا كانت من القضايا التي اوجب المشرع

---

(١) مجلس الدولة الفرنسي ٢٧٠ تموز سنة ١٨٩٠ . منشور في مجموعة داللوز الدورية ٩٥ - ٣ - ٧٠

(٢) المحكمة العليا ، قرار صادر تحت رقم ٢٠ /اساس ٨٢ قرار في قضية السيدة حياة النفوس المهتدي .

ردها وعدم سماعها ، فلا يسوغ مناقشة ماجاء في لائحة طالب الاعادة من اسباب لان المناقشة تعتبر غير منتجة قانوناً .

م — عدم مراعاة الاصول القانونية في التحقيق والحكم

يكون الحكم مشوبا بعيب عدم مراعاة الاصول القانونية في التحقيق اذا صدر الحكم قبل ان ترد لائحة المدعى عليه الجوابية ولما تمض مهلة الشهر الممنوحة اليه للجواب .

وكذلك اذا جرى التحقيق ولم يبلغ المدعى عليه صورة عن دعوى الابطال ، او اذا قبلت الدعوى على اعتبار ان المدعي معان قضائياً ولم يصدر قرار قضائي بمعونته .

.. اما عدم مراعاة الاصول القانونية في الحكم ، فكأن تتألف هيئة المحكمة بشكل مخالف للقانون ، كانتداب احد قضاة التمييز لاكمال النصاب في المحكمة العليا (او الغرفة الادارية التي حلت محلها عام ١٩٥٢) - بدون نص قانوني - او كأن تحكم المحكمة العليا بابطال قرار لم يطلب المدعي ابطاله ، او تحكم في قضية خارجة عن اختصاصها .

ولكن تفسير النص تفسيراً خاطئاً او تطبيقه تطبيقاً خاطئاً ، فلا يعتبر من قبيل عدم مراعاة الاصول القانونية في الحكم . وللمحكمة العليا اجتهاد بهذا المعنى اذ قضت في قرارها ٨٧ / الصادر في ١١ / آذار عام ١٩٥٦ برد طلب الاعادة الذي يستند الى ان المحكمة لم تراع في التحقيق والحكم الاصول القانونية من جراء الخطأ في تطبيق احكام المادتين ٥٣ و ٥٧ من المرسوم التشريعي ١٦١ ؛ ذلك ان خطأ القاضي في تطبيق القانون (سواء ابنى على مخالفة لاحكامه او على تأويل يسيء الى نصه لايعتبر وجهاً من اوجه اعادة المحاكمة المعددة على سبيل الحصر في المادة / ٣٢ من القانون ٥٧ - .

د ــ اغفال البت في سبب اثاره احد المتداعين

ينبغي هنا التفريق بين اغفال البت في سبب اثاره احد المتداعين وبين عدم التعليل. فالحالة الأولى فقط هي التي تستدعي طلب اعادة المحاكمة ـ وهنا لابد من التساؤل هل يستطيع طالب الاعادة ان يتذرع بالسبب الذي اثاره خصمه واغفلت المحكمة العليا البت فيه؟ يقضي علينا المنطق الحقوقي بان نجيب بالنفي، وان كان النص ورد مطلقاً والاجتهاد الاداري لم يعطنا حلا لهذه المسألة.

٥ ــ الاصول المتبعة في طلب اعادة المحاكمة

تخضع دعاوى اعادة المحاكمة لقواعد المتبعه في الدعوى الاصلية. بالنسبة لتقديم الدعوى ورسومها وتأميناتها ونفقاتها. اما بالنسبة للتحقيق والحكم فيها فينظر اولا فيما اذا كانت مقدمة ضمن الميعاد القانوني ــ ففي حال السلب، ترد الدعوى شكلاً ولا ينظر في اسباب الاعادة. وفي حال الايجاب، ينتقل الى اسباب الاعادة التي نص عليها قنون المحكمة العليا فان لم يتوفر في الدعوى احد هذه الاسباب، رد طلب الاعادة؛ وفي حال الايجاب، ينتقل الى الاساس، وينظر فيه من جديد ويفصل في الدعوى.

والحكم الصادر في طلب اعادة المحاكمة لايقبل اعادة المحاكمة من جديد.

٢ ــ طلب التصحيح

اذا كان القرار الصادر في دعوى الابطال مشوباً بخطأ مادي من شأنه ان يؤثر في الحكم ، جاز للمتضرر ان يطلب التصحيح خلال مدة ستة اشهر من تاريخ تبليغه القرار المطلوب تصحيحه . تلك هي القاعدة التي نصت عليها المادة ٣٣ من قانون المحكمة العليا .

فينبغي ان يكون الخطأ المطلوب تصحيحه :

اولاً من الاخطاء المادية

ثانياً من شأنه ان يؤثر في الحكم ، فلا يقبل طلب التصحيح الا اذا كان الخطأ المدعى به ـ في حال ثبوته ـ يؤدي الى تعديل منطوق الحكم المطعون فيه [١] ؛ فاذا لم تتوفر في الخطأ هاتان الصفتان ، لا يكون الحكم قابلاً للتصحيح .

وينحصر طلب التصحيح في تصحيح الاخطاء المادية الموجودة في الحكم ، فلا تقبل فيه الطلبات الخارجة عن غرضه .

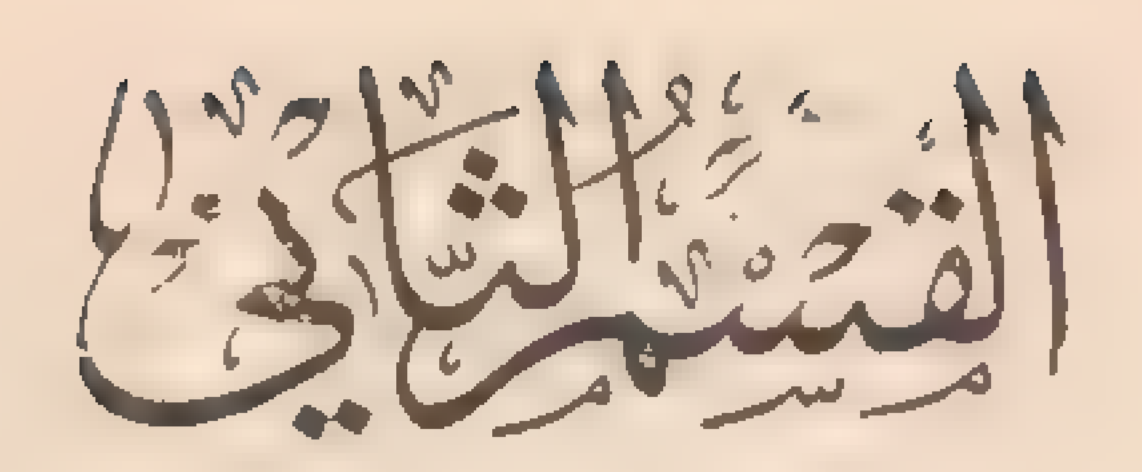
ثم ان اغفال البت في احد الاسباب المذكورة في دعوى الابطال لا يشكل ـ بحد ذاته ـ خطأ مادياً ؛ ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية تتعلق رفض تسجيل احد المهندسين البنائين في جدول النقابة [٢] .

وتخضع طلبات التصحيح للقواعد المتبعة في الدعوى الاصلية .

---

(١) مجلس الدولة الفرنسي . ٢٩ تشرين الثاني ١٩٤٦ . قضية Lavialle L'Anglards مجموعة Sirey لعام ١٩٤٦ ص ٤٤٦

(٢) مجلس الدولة الفرنسي . ٢٥ كانون الثاني ١٩٤٦ ، مجموعة Sirey لعام ١٩٤٦ ص ٢٥ .



دعاوى تفسير المقررات الادارية وتقدير صحتها

Les recours en interprétation ou en appréciation de validité des actes administratifs.

قد تثار في معرض الدعاوى المقامة لدى المحاكم العادية ـ قضية تتعلق إما بتفسير قرار اداري أو بتقدير صحته ، ويتوقف على حلها ـ اصدار الحكم في أساس الدعوى .

فتارة يكون حل هذه القضية من اختصاص قاضي الاساس ، ـ كأن تكون القضية مسبقة question préalable — فيحلها قبل الحكم في أساس الدعوى ، وتارة أخرى يمتنع عليه ان يبت فيها عملاً بقواعد الاختصاص ، كأن تكون القضية مستأخرة question préjudicielle فيجب عليه حينئذ أن يتوقف عن السير بالدعوى الى أن يبت في هذه الناحية من قبل القضاء الاداري La juridiction administrative ، ولهذا تسمى الدعاوى التي تقام امام المحكمة العليا للبت في القضايا المستأخرة : « الدعاوى المحالة من قبل المحاكم العدلية» les recours sur renvoi des tribunaux judiciaires.

يتضح مما سبق الامحل لمثل هذه الدعاوى مالم تتوفر الشروط التالية :

١ يجب ان تكون هنالك دعوى قائمة امام المحاكم العدليـة ، يتوقف

حلها على البت في القضية المستأخرة . فلا تسمع المحكمة العليا من المدعي أية دعوى من هذا القبيل مالم يبرز ثبتاً من محكمة الاساس تثبت توفر هذا الشرط.

٢ . يجب ان تكون القضية التي يطلب البت فيها ـ خارجةً عن اختصاص القاضي العادي ، والا فلا يكون هنالك قضية مستأخرة .

ان هذا الشرط الاخير يساعدنا على معرفة اختصاص المحكمة العليا في القضايا المحالة اليها ، ومدى سلطة هذه المحكمة في كل من هاتين الدعويين : دعوى التفسير ودعوى تقدير المشروعية .

* * *

الفصل الأول

دعوى التفسير

Le recours en interprétation

يتناول بحثنا هذا دعوى التفسير في مرحلتين مختلفتين :

ـ المرحلة التي سبقت صدو قانون المحكمة العليا

ـ والمرحلة التي جاءت بعد القانون المذكور .

١ دعوى التفسير قبل صدور قانون المحكمة العليا ،

اي في عهد مجلس الشورى السابق

الاصل هو ان جميع القرارات الادارية التي تخضع لرقابة قاضي الابطال ـ يمكن ان تكون محلاً لدعوى التفسير امام مجلس الشورى . ولكن الواقع غير ذلك ، اذ فرقت محكمة الخلافات الفرنسية بين القرارات التنظيمية والقرارات ذات الطابع الفردي ، واعتبرت في اجتهادها المستمر ـ ان القرارات الفردية وحدها يمكن ان تكون محلا لدعوى التفسير ، فيما اذا كان معناها غامضاً ومبهما ؛ أما القرارات التنظيمية ، فلا يمكن ان تقدم بشأنها دعوى التفسير امام قاضي الابطال ، لان تفسير النظام الاداري الغامض ـ اذا أثير في معرض الدعوى امام المحكمة العادية ـ يشكل دائماً قضية مسبقة Question préalable

بالنسبة لمحكمة الاساس ، اي قضية يحق لمحكمة الاساس ذاتها ان تبت فيها مسبقاً قبل البت في اساس الدعوى . هذا الاجتهاد الذي يرمي الى استبعاد الدعاوى المستأخرة ذات القيود الطويلة المعقدة — ، يستند الى الفكرة التالية : مادامت الانظمة هي نصوص تشريعية من الناحية المادية ، فالمحاكم العدلية التي تفسر القانون تستطيع أيضاً ان تفسر الانظمة .

اما سلطة مجلس الشورى في دعوى التفسير — فكانت تخضع للقيود التالية :

١ — القيد الناشيء عن موضوع الدعوى

كان يقتصر عمل مجلس الشورى — من هذه الناحية — على بيان معنى النص الذي يطلب تفسيره ؛ فكان لايستطيع مثلا ان يفصل في المطالب التي تتعلق باساس الدعوى الاصلية القائمة امام المحكمة العادية .

٢ — القيد الناشيء عن موضوع الاحالة

وكان مجلس الشورى مقيداً ايضاً بموضوع الاحالة l'objet du renvoi · فاذا ما احيلت اليه الدعوى للفصل في قضية مستأخرة معينة ، وجب عليه ان يقصر بحثه على هذه القضية وحدها ، وان يرد جميع المطالب التي تتعلق بقضايا اخرى .

٣ — السلطة النسبية للقضية المقضية

ان القرار التفسيري الصادر عن مجلس الشورى كان لا يتمتع الا بالسلطة النسبية للقضية المقضية autorité relative de la chose jugée ؛ فليس له قوة الزامية الا فيما يتعلق بالدعوى الاصلية التي صدر التفسير من اجلها ؛ لان القرار التفسيري — مادام عنصراً من عناصر الحكم في الدعوى الاصلية ، لايمكن ان يكون مفعوله اوسع من الحكم الذي سيصدر في اساس الدعوى الاصلية . ولقد نصت المادة ١١ من المرسوم التشريعي ٧١/المؤرخ في ٣٠

حزيران ١٩٤٧ ـ المتضمن الملاك الخاص بمجلس الشورى السابق ـ على ما يلي:
« عندما ترى المحاكم العدلية ان في الدعاوى التي لديها قراراً او عملا
« يحتاج الى تفسير اداري ، فعليها ان ترجيء البت فيها وتمهل الفريق
« المستعجل لمراجعة دائرة القضاء في مجلس الشورى للبت في القضية .
« وقرار دائرة القضاء له القوة الملزمة للحكم في الناحية الادارية التي
« طلب الرأي فيها » .

على انه لابد لنا من الاشارة الى ان بحثنا انما تناول دعوى التفسير من الناحية الحقوقية فحسب .

اما الناحية العملية المتبعة لدى مجلس الشورى ، فلم يتطرق لها ، اذ لم تقدم الى المجلس المذكور ـ اية دعوى من هذا القبيل .

٢ ـ دعوى التفسير بعد صدور قانون المحكمة العليا

لقد اصبح تفسير المقررات الادارية ـ بعد صدور قانون المحكمة العليا ـ يشكل دوماً قضية مسبقة يعود البت فيها الى محكمة الاساس . وعلى هذا لم يعد هناك مجال لدعوى تفسيرية تقام لدى المحكمة العليا .

❀ ❀ ❀

الفصل الثاني

دعوى تقدير صحة المقررات الادارية (1)

Le recours en appréciation de validité des actes administratifs

ان دعوى تقدير مشروعية المقررات الادارية مستقلة عن دعوى التفسير

---

(1) لقد كان قضاء المشروعية يمارس حتى تاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٥١ من قبل مجلس الشورى بالطرق التالية :

- الدعوى التمييزية ،
- دعوى التجاوز على حدود السلطة .
- دعوى تقدير مشروعية المقررات الادارية .

ولكن بعد هذا التاريخ ، اصبح قضاء مشروعية المقررات الاداريه موزعا بين المحكمة العليا وبين محكمة التمييز على الشكل التالي : جعلت الدعاوى التمييزية الادارية من اختصاص محكمة التمييز ، ودعوى الابطال من اختصاص المحكمة العليا . وقد سكت القانون ، كما كان سكت الدستور عن دعوى تقدير صحة المقررات الادارية . غير ان هذا السكوت لا يعني حذف دعوى تقدير المشروعية من اختصاصات المحكمة العليا - كما قد يذهب اليه البعض؛ فدعوى تقدير المشروعية مازالت من اختصاص المحكمة العليا للسببين التاليين :

أولاً — انها فرع من دعوى الابطال ،

ثانياً - لئن أصبح تفسير المقررات الادارية — بعد صدور قانون المحكمة العليا يشكل دوماً قضية مسبقة يعود البت فيها الى محكمة الاساس . - فالامر على خلاف ذلك فيما يتعلق بمشروعية القرار الاداري التي تشكل دوماً قضية مستأخرة بالنسبة الى المحكمة العادية، لان مراقبة مشروعية المقررات الادارية هي في الاصل من اختصاص المحكمة العليا على سبيل الحصر .

وتختلف عنها من نواحي عديدة. ولئن كانت المؤلفات الحقوقية تبحث هذه الدعوى في معرض بحثها قضاء التفسير le contentieux de l'interpretation[1]، — فهذا لايعني ان الدعويين المذكورتين من فصيلة واحدة. فدعوى تقدير المشروعية اقرب الى دعوى الابطال منها الى دعوى التفسير. وسيظهر لنا ذلك من خلال هذا البحث الذي يتناول النقاط التالية :

١ – شروط سماع الدعوى :
– من حيث طبيعة القرار الاداري
– من حيث صفة المدعي
– من حيث المهلة القانونية
٢ – اسباب قبول الدعوى موضوعاً
٣ – نتائج الدعوى
٤ – الطبيعة الحقوقية لدعوى تقدير المشروعية.

١ – شروط سماع الدعوى

Conditions de recevabilité du recours

لاتسمع المحكمة العليا دعوى تقدير المشروعية مالم تتوفر فيها شروط معينة. وهذه الشروط تتعلق بطبيعة العقد الاداري، بصفة المدعي، وبالمهلة القانونية.

١ – طبيعة العقد

كل العقود التي تقبل الطعن بطريق دعوى الابطال، تقبل الطعن ايضاً

---

(١) راجع كتاب Traité élémentaire du Contentieux administratif للاستاذ Appleton ص ٩٤٣ وما يليها

بطريق دعوى تقدير المشروعية ، ولا فرق في ذلك بين القرارات التنظيمية [١] والقرارات ذات الطابع الفردي . على ان هناك استثناء للقاعدة يقضي بسماع دعوى تقدير المشروعية ضد اعمال لا يجوز الطعن فيها بطريق دعوى الابطال ، كالاعمال الادارية التي ليس لها قوة التنفيذ والتي تصدر عن الادارة بشكل عقود ثنائية الطرف [٢]

٢ – صفة المدعي

بخلاف دعوى الابطال التي لا تسمع مالم يكن لمدعي مصلحة شخصية ومشروعة في ابطال القرار المطعون فيه ، — فان دعوى تقدير مشروعية المقررات الادارية تجوز اقامتها من قبل أي طرف في الدعوى الاصلية التي اثيرت فيها القضية المستأخرة . اما الاشخاص الذين ليسوا اطرافاً في الدعوى الاصلية ، فلا يملكون حق اقامة دعوى تقدير المشروعية بصورة مباشرة – ولو كانت لهم مصلحة في تقدير صحة القرار الاداري .

٣ – الاشكال والمدد Formes et délais

تقام هذه الدعوى في أي وقت ، اذا اثيرت لدى المحاكم العدلية – قضية مشروعية القرار الاداري الذي يطلب تطبيقه . فالشرط الضروري والكافي لسماع مثل هذه الدعوى ، هو وجود دعوى قائمة لدى المحاكم العادية ، يتوقف حلها على البت في مشروعية القرار المطعون فيه .

---

(١) لئن كانت المحاكم العادية صالحة لتطبيق القرارات التنظيمية وتفسيرها ، فهي ليست صالحة لمراقبة مشروعيتها — لان النظام قرار اداري . فتعود مراقبة مشروعيته الى القضاء الاداري وحده .

(٢) راجع كتاب Mélanges Hauriou مقال — Le recours en appréciation de validité للاستاذ Flinianx ص ٣٢٢ .

أما مايتعلق بالاشكال ـ فلا تقام هذه الدعوى الا بناء على قرار مسبق يصدر عن محكمة الاساس ، ويقضي بالتوقف عن السير في الدعوى الاصلية ريثما يبت في القضية المستأخرة . ولكن اذا اثير في معرض الدعوى الاصلية ـ عدم مشروعية القرار الاداري الذي يطلب تطبيقه ، وادعت المحاكم العادية بصلاحيتها للفصل في هذه الناحية ، فرفع الخلاف حسب الاصول الى محكمة الخلافات ، وصدقت هذه المحكمة قرار الخلاف ، ـ فهذا التصديق يكفي وحده لاقامة دعوى تقدير المشروعية ، دون حاجة لقرار مسبق صادر عن محكمة الاساس .

٢ ـ اسباب قبول الدعوى موضوعا

كنا ذكرنا في دروسنا السابقة ، ان الاسباب التي تؤدي الى قبول دعوى الابطال موضوعا ـ هي :

ـ عدم الاختصاص ،

ـ مخالفة الاجراءات الاساسية التي نصت عليها القوانين والانظمة ،

ـ سوء استعمال السلطة ،

ـ خرق القانون .

فهذه الاسباب ذاتها تؤدي ايضاً الى قبول دعوى تقدير مشروعية المقررات الادارية ؛ ولكن يستند غالباً في الدعوى المذكورة الى سوء استعمال السلطة وخرق القانون . وان فحص هذين السببين يقتضي من القاضي في غالب الاحوال ـ تقدير الوقائع ـ اذ كثيراً ماتكون مشروعية القرار المطعون فيه متوقفة عليها .

٣ ــ نتائج الدعوى

تختلف دعوى الابطال ـ من حيث الغرض ـ ، عن دعوى تقدير المشروعية؛ فبينما تهدف الاولى الى ابطال القرار المطعون فيه ، تهدف الاخرى الى اعلان عدم مشروعيته فحسب . ولهذا نرى احكام مجلس الدولة الفرنسي تتضمن ـ في دعوى الابطال ـ عبارة « الغاء القرار المطعون فيه » ، وفي دعوى تقدير المشروعية ـ عبارة « ان القرار المطعون فيه غير مشروع » .

ويؤدي هذا الاختلاف في صيغة الفقرة الحكمية الى النتيجة التالية : بينما يتمتع حكم الالغاء بسلطة مطلقة ويسري مفعوله تجاه الجميع erga omnes ، - لا يتمتع « اعلان عدم المشروعية » La declaration d'illegalite مبدئياً ، إلا بسلطة نسبية ، ولا يسري مفعوله الا على الاطراف في الدعوى الاصلية التي اقيمت بسببها دعوى تقدير المشروعية . ـ لذلك يستطيع القاضي الاداري ـ في دعوى تقدير المشروعية تغيير اجتهاده بلا ء الحق ـ بشأن ذات القرار المطعون فيه ، فيحكم اليوم بمشروعية قرار اداري كان بالامس حكم بعدم مشروعيته .

غير ان الاجتهاد الفرنسي اخذ ـ منذ عام ١٩٣٠ ـ باتجاه جديد يقضي بان الحكم باللا مشروعية لا يسري مفعوله فقط على الدعوى الاصلية التي أثير فيها دفع اللامشروعية ، بل يسري مفعوله ايضاً على غيرها من الدعوى ، بحيث يمنع من اصدار أي حكم جديد استناداً الى النظام الذي اعلنت لامشروعيته.[١] فهذا الاتجاه يعني الاعتراف لحكم اللامشروعية بمفعول مطلق يسري على الجميع.

---

(١) محكمة التمييز الفرنسية (الغرفة الجزائية) قرار مؤرخ في : كانون الاول سنة ١٩٣٠ : قضية Goutrand منشور في مجموعة دالوز ١٩٣١-١-٣٣ .

جدول الخطأ والصواب

الصحيفة	السطر	الخطأ	الصواب
٢٨	١٦	اصول طلب الحق	اصول التماس الحق
٣١	١	عفواً	تلقائياً
١٠٢	٦	فهذا الاجتهاد خاطىء	فهذا الاجتهاد الذي رجع عنه مجلس الشورى فيما بعد — خاطىء .
١١٦	١	الفصل السابع	الفصل الرابع
١٤٦	٩	المتقاعدين	المتقاضين
١٥١	١١	اصول تعيين المراجع	اصول تعيين المرجع
٢٥١	٤	لابطال اومنع تطبيق العمل غير المشروع	لابطال العمل غير المشروع اومنع تطبيقه
٢٥٢	٧	بمثل هذه الامور	بمثل هذه القضايا
٢٥٣	٣	التي تضع الضريبة غير المباشرة	التي تضع مبدأ الضريبة غير المباشرة بشكل عام
٢٥٤	٦	لاتقام ضد قرار	لاتقام الا ضد قرار
٢٧٧	١٤	على افتراض انها تمنع ...	اذا كانت تمنع ...
٢٧٧	١٥	(وهذا غير وارد ...	(وهذا وارد ...

وهناك اخطاء اخرى لاتخفى على القارىء .

الفهرس

الباب الاول

صحيفة

الجزء الثاني

الباب الثالث

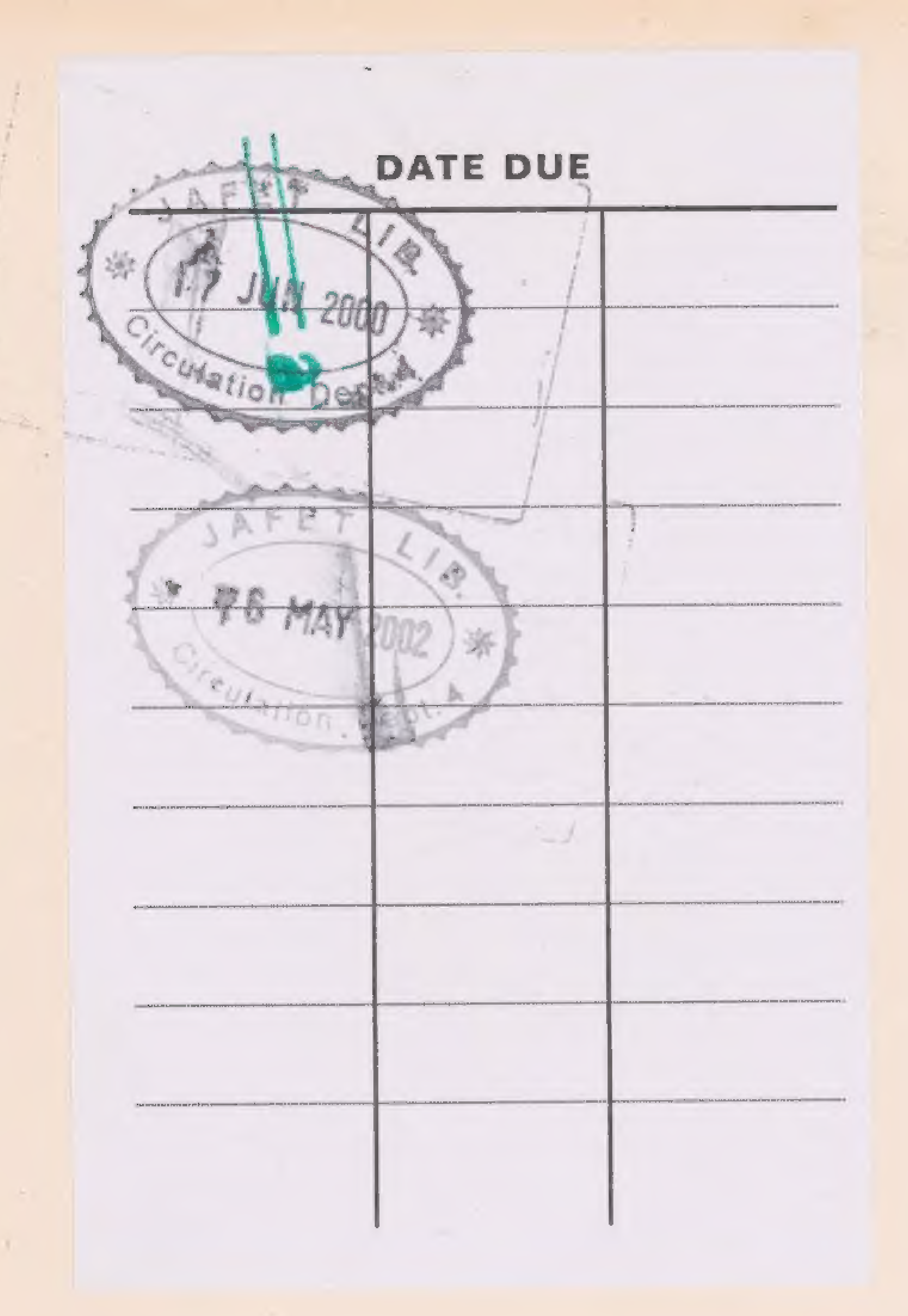
الجزء الاول

الجزء الثاني

القسم الاول

قدم المؤلف شكره الى القائمين على ادارة مطبعة الجامعة السورية والى موظفيها
ومستخدميها وعمالها [illegible] كل منهم من جهد وعناية في طبع هذا الكتاب




DATE DUE
JAFET LIB.
17 JUN 2000
Circulation Dept.
JAFET LIB.
16 MAY 2002
Circulation Dept.


AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT
UT VITAM HABEANT ABUNDANTIUS HABEANT
1866
UNIVERSITY
LIBRARY

